Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Plzeň 2016 Bc. Kristýna Šťovíková

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Diplomová práce

Postavení a působnost obcí v České republice

Předkládá: Bc. Kristýna Šťovíková

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Akademický rok: 2015/2016

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně pod odborným vedením JUDr. Tomáše Loudy, CSc., a všechny použité prameny, z nichž jsem čerpala, jsem řádně ocitovala.

V Sokolově dne …….

……

Poděkování

Ráda bych zde poděkovala svému vedoucímu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za vedení při psaní této práce, podnětnou kritiku a velmi vstřícný a ochotný přístup.

Také děkuji Mgr. Jiřímu Koubkovi a jeho asistence Jitce Zykánové, Josefu Zahradníčkovi a Mgr. Janu Klánovi, poslancům Parlamentu ČR, za ochotu a pomoc, kterou mi poskytli poté, co jsem je oslovila ohledně chystané přímé volby starostů.

V Sokolově dne ……..

…….

Obsah

1 ÚVOD 8
2 HISTORICKÝ EXKURZ 10
3 VEŘEJNÁ SPRÁVA 13
3.1 Veřejná správa 13
3.2 Znaky veřejné správy 14
3.3 Členění veřejné správy 14
3.3.1 Státní správa 14
3.3.2 Samospráva 15
3.4 Organizační principy veřejné správy 15
3.4.1 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy 17
3.5 Působnost a pravomoc 19
4 VYMEZENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE 21
4.1 Právní úprava 21
4.1.1 Ústavní pořádek České republiky 23
4.1.2 Evropská charta místní samosprávy 24
4.1.3 Zákon o obcích 26
4.2 Základní znaky obcí 27
4.2.1 Územní základ 27
4.2.2 Osobní základ 28
4.2.3 Právo na samosprávu 28
4.2.4 Majetek a hospodaření s ním 29
4.3 Vznik a zánik obcí 29
4.3.1 Sloučení obcí 30
4.3.2 Připojení obce 31
4.3.3 Oddělení části obce 32
4.3.4 Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce 33
4.4 Druhy obcí 34
4.4.1 Obec prvního stupně 36
4.4.2 Obec druhého stupně 36
4.4.3 Obec třetího stupně 37
5 ORGÁNY OBCÍ 38
5.1 Zastupitelstvo obce 39
5.2 Rada obce 41
5.3 Starosta a místostarosta 42
5.4 Obecní úřad 43
5.5 Zvláštní orgány obce 44
5.6 Orgány zastupitelstva a rady obce 45

6 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE 46
6.1 Vymezení samostatné působnosti obce 46
6.2 Postoj Ústavního soudu České republiky k obecně závazným vyhláškám obce a jeho vývoj 48
6.3 Místní referendum v obcích 54
6.4 Kontrola a dozor nad výkonem samostatné působnosti 56
6.4.1 Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obce 57
6.4.2 Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti 58
6.4.3 Kontrola výkonu samostatné působnosti 59
6.4.4 Zrušení obecně závazné vyhlášky města Cheb 60
7 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE 63
7.1 Vymezení rozsahu výkonu přenesené působnosti obcí 64
7.1.1 Obec prvního stupně 65
7.1.2 Obec s pověřeným obecním úřadem 65
7.1.3 Obec s rozšířenou působností 65
7.1.4 Změny v působnosti orgánů obcí vykonávajících přenesenou působnost 66
7.2 Vydávání nařízení radou obce 66
7.3 Kontrola a dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí 68
7.3.1 Dozor nad vydáváním nařízení obce 69
7.3.2 Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti 69
7.3.3 Kontrola výkonu přenesené působnosti 70
7.3.4 Zrušení nařízení obce Vojkovice 70
8 PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ 74
8.1 Poslanecký návrh zákona o přímé volbě starostů 74
8.2 Stanovisko vlády 77
8.3 Konfrontace s poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 79
8.3.1 Informace k přímé volbě starostů poskytnutých Ministerstvem vnitra 79
8.3.2 Analýza zavedení přímé volby starostů 81
8.3.3 Porovnání přímé volby starostů s přímou volbou prezidenta České republiky 83
9 ZÁVĚR 88
10 RESUMÉ 90
11 ZDROJE 92

1 ÚVOD

Tématem této diplomové práce je postavení a působnost obcí v České republice. Toto téma jsem si vybrala z důvodu, že jsem vystudovala bakalářský obor Veřejná správa na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni, proto je mi tato problematika blízká a zajímá mě. Osobně se domnívám, že povědomost o veřejné správě obecně je mezi občany velmi nízká. Z mé osobní zkušenosti vím, že řada lidí ještě pořád „chodí na výbor“, vůbec se nezajímá o právní předpisy vydané obcí, v níž žijí, natož aby se zajímali o veřejné dění jako takové. Jen se jednou za čtyři roky zúčastní voleb do zastupitelstva obce, a to ještě jen někteří. Tento nezájem o veřejné dění v obci přikládám z velké části nevědomosti, pak názoru lidí, že „stejně nic nezmůžou“, a také skutečnosti, že ve větších městech často nevládnou ti, kteří vyhráli volby, ale ti, kteří utvoří koalici s jinou stranou, ať už je to podle volby občanů či nikoliv. A to vytváří další nechuť občanů angažovat se, protože si to „ti nahoře“ stejně udělají jinak, po svém.

Tuto diplomovou práci jsem pojala jako jakousi osvětu, kdy v ní chci popsat, jakou pozici zastávají obce v České republice, kdo tvoří vůli obce, jakou mají obce působnost, kdo a jak je kontroluje atd. Také bych ráda dostala do širšího povědomí Evropskou chartu místní samosprávy, protože jak je mi známo, dokonce ani někteří funkcionáři v obcích (starosty nevyjímaje) vůbec nevědí, že tato charta existuje. Při psaní diplomové práce budu postupovat od obecného ke konkrétnímu, a vycházet budu z dostupné literatury zabývající se touto problematikou a také z právních norem.

První kapitola bude jakýsi krátký historický exkurz do problematiky obcí, kdy se budu zabývat až obdobím po roce 1848 po současnost, a to z důvodu, že předchozí doba není pro účely této diplomové práce důležitá. Veškeré zásadní instituty, které ovlivnily nynější podobu veřejné správy v České republice, se nachází až v období, které jsem si vytyčila pro tuto práci.

V druhé kapitole se budu věnovat veřejné správě jako takové, kdy vymezím, co vlastně veřejná správa je, uvedu její znaky, členění, vymezím, co to je státní správa a samospráva, rozeberu organizační principy, které určují, jak bude veřejná správa organizována, uvedu rozdíl mezi subjektem a vykonavatelem veřejné správy, a v poslední řadě popíšu působnost a pravomoc orgánů ve veřejné správě.

Kapitola třetí již bude o obcích, kdy se nejprve budu zabývat platnou právní úpravou, kdy uvedu, jaké právní normy upravují obce v České republice, abych se poté mohla blíže věnovat ústavnímu pořádku, Evropské chartě místní samosprávy, a v neposlední řadě zákonu o obcích. Dále se budu věnovat základním znakům obcí, jako je území, občané

obce, právo na samosprávu a právo vlastnit majetek a nakládat s ním. Další podkapitolou bude vznik a zánik obcí a s tím spojené změny hranic obcí, kdy se budu věnovat sloučení, připojení obce a oddělení části obce, a dalším změnám hranic, při nichž nedochází ke sloučení, připojení ani oddělení části obce, kdy nejprve uvedu zákonné podmínky a postup, a poté konkrétní případy takového vzniku či zániku obce v České republice. V poslední části této kapitoly roztřídím obce podle jednotlivých druhů.

Čtvrtá kapitola bude celá o orgánech obcí, a to o zastupitelstvu obce, radě, starostovi a místostarostovi, obecním úřadu, zvláštních orgánech obce a orgánech zastupitelstva a rady obce. Vždy uvedu, jak tyto orgány vznikají a co spadá do jejich kompetence.

V páté kapitole se již budu zabývat samostatnou působností obcí, kdy ji nejprve vymezím, a poté se budu věnovat nálezům Ústavního soudu České republiky, které se dotýkají samostatné působnosti obce, a které ve své podstatě vymezily, co spadá do této působnosti. Dále se zastavím u problematiky místního referenda, abych poté zakončila kapitolu kontrolou a dozorem nad výkonem samostatné působnosti obcí. Uvedu, jaké druhy kontroly a dozoru existují a jak se provádějí, a poté rozeberu jeden konkrétní případ dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce, kdy došlo ke zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

Šestá kapitola bude o působnosti přenesené, kdy ji opět nejprve vymezím, poté se budu zabývat nařízením rady obce, a následně kontrolou a dozorem nad výkonem přenesené působnosti obce. Na konci kapitoly také uvedu konkrétní případ dozoru nad výkonem přenesené působnosti, kdy se budu zabývat nálezem Ústavního soudu České republiky, kterým tento soud zrušil předmětné nařízení obce.

V poslední kapitole této diplomové práce se budu věnovat chystané přímé volbě starostů, kdy se blíže podívám na poslanecký návrh zákona o přímé volbě starostů, na stanovisko vlády k tomuto návrhu a analýzu Ministerstva vnitra, a poté se pokusím porovnat přímou volbu starostů s přímou volbou prezidenta České republiky.

2 HISTORICKÝ EXKURZ

V této kapitole nabídnu stručný historický přehled vývoje územní samosprávy na území dnešní České republiky. Pro účely této diplomové práce se budu zabývat až obdobím po roce 1848, jelikož doba předchozí pro nás nemá nijaký velký význam vzhledem k tématu této práce. V tomto období jsme byli součástí nadnárodní Habsburské monarchie. Aby byl možný vznik samosprávy, musela nejprve existovat rovnoprávnost občanů a osobní svoboda. To se stalo v již zmíněném roce 1848, kdy 7. září bylo vyhlášeno zrušení poddanství a roboty. Základ územní samosprávy položila ústava rakouské říše ze dne 4. března 1849, nazývaná „březnová“ či „Stadionova“ podle tehdejšího ministra vnitra. Tato ústava byla oktrojovaná, to znamená, že byla přijata panovníkem bez souhlasu zastupitelského orgánu. Ačkoli tato ústava vydaná Františkem Josefem I. nikdy nevstoupila v účinnost, některé její principy platily i nadále poté, co byla v roce 1851 zrušena Silvestrovskými patenty. Těmito principy byly zejména rovnost před zákonem, zrušení poddanství či již zmíněná obecní samospráva. Obcím byla věnována samostatná částka IV, kdy v § 33 se stanovilo, že obce mají právo volit své zástupce, samostatně spravovat své záležitosti, musí uveřejňovat výsledky hospodaření a konat veřejná jednání zastupitelstva. V § 34 této ústavy se píše, že *„zřízení obcí okresních a krajských k obstarávání společných jejich záležitostí vnitřních ustanoveno bude zvláštním zákonem“*. Tímto zákonem bylo obecní zřízení vydané 17. března 1849, které ve svém uvozovacím patentu stanovilo, že *„základem svobodného státu je svobodná obec“*. Byla zavedena dvojí působnost obcí, a to samospráva přirozená (samostatná) a samospráva přenesená. V rámci přirozené samosprávy mohla obec vyřizovat vlastními prostředky záležitosti obecního zájmu, jako např. bezpečnost osob, udržování pořádku aj. Na druhé straně byly přeneseny na obecní samosprávu některé záležitosti, které původně spadaly do sféry zeměpanské správy. Tato problematika byla vykonávána v rámci přenesené samosprávy, a patřilo sem např. ohledání mrtvol či povinné odvody do armády. Zákon rozlišoval obce místní, okresní a krajské, nicméně v platnost vstoupila jen problematika obcí místních.[1] Vyššími samosprávnými jednotkami byly pak zastupitelské okresy a země. Dvojkolejnost veřejné správy (státní správa a samospráva) a rozdělení působnosti obcí na přirozenou a přenesenou položily základ i pro budoucí právní úpravy.

Při vzniku samostatné Československé republiky byla převzata organizace veřejné správy z rakouského modelu. Hned v počátcích existence republiky se připravovala velká reorganizace veřejné správy, kdy mělo dojít k vytvoření žup. Dne 29. února 1920 byl

[1] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 136

kromě Ústavy přijat i zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, který měl rozdělit území na 21 žup. Tímto aktem měla být zrušena země česká, moravská a slezská, přičemž v Čechách mělo následně existovat devět žup, na Moravě šest a na Slovensku pět. Zákon nabyl účinnosti jen na Slovensku, a to v roce 1921, v Čechách k tomu nikdy nedošlo.

Československá republika se i nadále potýkala s dvoukolejností veřejné správy, až v roce 1927 byl přijat zákon č. 125 Sb. z. a n., o organizaci politické správy („organizační zákon"), který oslabil (jestli ne zcela zrušil) samosprávu. Území republiky se opět rozčlenilo na země, a to na českou, moravsko-slezskou, slovenskou a podkarpatskou. Orgány dosud samosprávných okresů a zemí se staly součástí politických úřadů. Menšími územně správními celky, na které se dělily země, byly obvody okresních úřadů neboli hejtmanství.

Po druhé světové válce byla vytvořena soustava národních výborů, které převzaly působnost orgánů, jež na daném území působily. Tak například vznik místního národního výboru znamenal zánik obecního zastupitelstva, ale obec jako taková nezanikla.[2] Právním základem národních výborů byl ústavní dekret prezidenta č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Ústava Československé republiky č. 150/1948 Sb. ve svém § 131 stanovila, že národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně, a že národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra. Ona podřízenost znamenala zánik samosprávy v právním smyslu. Národní výbory se staly převážně státními orgány, jejich činnost byla postátněna. Další změna nastala zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, který zrušil země a zřídil 19 krajů, které se dělily na 280 okresů, a to od 1. 1. 1949. Toto členění nevydrželo moc dlouho, kdy zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu sice zůstalo rozdělení na kraje, okresy a obce, nicméně počet krajů se snížil na 10 a okresů bylo nadále už „jen" 109. Důvodem pro nově stanovenou velikost krajů byly snahy o rozšíření působnosti národních výborů, čímž se narušily vazby uvnitř regionů. V průběhu 70. let docházelo k tendenčnímu oslabování obcí a posilování významu větších celků, byla vyhlášena linie urbanizace, díky níž se spojovaly obce nebo se připojovaly k městům a vytvářely se tak tzv. střediskové obce. Tím došlo k zániku několika desítek obcí. Ihned po svržení komunistického režimu v roce 1989 se rýsovaly reformy veřejné správy.

Základem pro reformu místní správy byl ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960, Ústava Československé socialistické republiky. Zákon stanovil, že základem místní samosprávy je

[2] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 138

obec. Obec je samosprávné společenství občanů, právnická osoba s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodaří. Dále zákon určil, že o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo prostřednictvím zastupitelstva obce. Reforma místní samosprávy pak byla upravena i na zákonné úrovni, a to těmito zákony:

- zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích;
- zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích;
- zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze;
- zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

1. ledna 1993 nabyla účinnosti Ústava České republiky. Při jejím vzniku existovaly politické spory o uspořádání země, konkrétně zda vyšší územní samosprávný celek bude kraj nebo země[3], a proto se tehdejší politická reprezentace obloukem vyhnula řešení, když původní článek 99 Ústavy zněl: *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje“*. Kraje byly vytvořeny až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Začátkem roku 2000 bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (hlavní město Praha a 13 krajů). Došlo také ke změně Ústavy a jejího článku 99, který nyní zní: *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“*. V závislosti na novém uspořádání země byly přijaty i nové zákony, o těch ale až v dalších kapitolách.

[3] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 141

3 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Abych se mohla věnovat konkrétně obcím, právnímu základu, jejich vzniku a zániku atd., musím se nejprve zaobírat veřejnou správou obecně.

3.1 Veřejná správa

Pojem veřejná správa je velice obtížně definovatelný, žádná legální definice neexistuje. Dříve se tento pojem zaměňoval s výrazem státní správa, jelikož všechny veřejné záležitosti měl ve svých rukou stát. Dnes už ale stát není jediným nositelem veřejné správy, některé úkony byly delegovány na jiné nositele veřejné správy, proto se s touto definicí nemůžeme spokojit. Abychom mohli popsat, co se skrývá pod pojmem veřejná správa, můžeme si toto spojení rozdělit a popsat daná slova samostatně. Správu je možné charakterizovat ve smyslu materiálním a formálním. V materiálním (funkčním) pojetí je správa určitá trvalá činnost, která směřuje za daným cílem, nejčastěji za řízením daných záležitostí. Jedná se o činnost organizovanou, řídící, účelovou a kontinuální. Při výkonu činnosti je správní orgán či instituce vázána právním řádem i rozhodnutími nadřízených orgánů (to neplatí o výkonu samostatné působnosti; k tomu se dostaneme v následujících kapitolách). Ve formálním pojetí se jedná o instituci, která správu vykonává.

Dalším způsobem, jak definovat veřejnou správu, je její negativní vymezení. Toto vymezení se používá z důvodu, že snahy o pozitivní vymezení ne vždy splní účel. Vychází se zde z dělby moci, která se člení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Moc zákonodárná i soudní jsou snadno definovatelné. Pro definici moci výkonné se tedy používá odečítání, kdy můžeme říci, že moc výkonná je souhrn činností, které nelze definovat jako moc zákonodárnou či soudnictví.[4]

Aby byla správa veřejná, musí být vykonávána ve veřejném zájmu. Opakem je správa soukromá, která je na rozdíl od správy veřejné daleko méně vázána zákonem. Soukromá správa je převážně spojována s činností hospodářského charakteru fyzických nebo právnických osob a je zaměňována s pojmem management, na rozdíl od správy veřejné, která je činností vrchnostenskou.[5] Tyto rozdíly ale nejsou absolutní, je například někdy velmi obtížně nalézt hranici mezi soukromou a veřejnou správou v případě veřejnosprávních svazků.

[4] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 6
[5] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 5

3.2 Znaky veřejné správy

Pro veřejnou správu jsou typické tyto znaky:

- jedná se o činnost podzákonnou – veřejná správa je vázána zákonem, musí se řídit jeho obsahem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR stanovil, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon);
- má výkonný charakter – veřejná správa zabezpečuje exekutivu (výkonnou moc), jejím úkolem je provádět zákony, které přijala legislativa, ale může provádět i řadu aktivních kroků;
- zpravidla jde o činnost nařizovací – veřejná správa má pravomoc vydávat správní akty, které jsou závazné vůči svým adresátům, a to z pozice vrchnostenského postavení.

3.3 Členění veřejné správy

Veřejná správa se člení dle různých hledisek. Prvním je hledisko územní, kdy rozeznáváme veřejnou správu ústřední (centrální), regionální a místní. Druhým možným hlediskem je hledisko věcné, které rozlišuje veřejnou správu na veřejnou správu všeobecnou (politickou) a specializovanou (odbornou). Dalším členěním je členění dle použitých prostředků, na veřejnou správu výsostnou a nevýsostnou. Výsostná veřejná správa vykonává problematiku veřejnoprávního charakteru, kdy se tyto činnosti mohou vykonávat jen v případech upravených zákonem. Naproti tomu nevýsostná veřejná správa se pohybuje v oblasti soukromoprávní. Dle postavení veřejné správy rozlišujeme veřejnou správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou (fiskální). V případě vrchnostenské veřejné správy vystupuje veřejná správa v mocensky nadřazeném postavení a její základ je jen v právu veřejném. Používá zde nařízení, správní akt a donucovací opatření. U nevrchnostenské správy neboli správy fiskální, vystupuje veřejná správa v mocensky rovném postavení a základ může být v právu veřejném i soukromém. V tomto případě se jedná o záležitosti finanční a státního majetku. Tím nejdůležitějším členěním je členění na státní správu a samosprávu.

3.3.1 Státní správa

Státní správa je součást veřejné správy, která je vykonávána státem, ať už přímo či nepřímo. Státní správa je v České republice primární. Přímá státní správa je vykonávána přímo státními orgány – správními úřady či jejich organizačními složkami (např. ministerstva, úřady práce), zatímco nepřímou státní správu vykonávají na základě zákonné

delegace orgány odlišné od státních orgánů, a to v rámci přenesené působnosti. Těmito vykonavateli jsou orgány obcí a krajů, mohou jimi být ale i fyzické či právnické osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen formou zákona či rozhodnutí (např. lesní stráž). V systému státní správy se prolíná princip nadřazenosti a podřazenosti, o kterém bude řeč později.

3.3.2 Samospráva

Samosprávu vykonávají veřejnoprávní korporace, a to svým jménem, na svůj účet a vlastní odpovědnost. *„Samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie a je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“*[6] Samospráva se člení na samosprávu zájmovou a územní. Zájmová samospráva sdružuje daný okruh lidí, kteří mají společný zájem, např. výkon povolání (profesní komory). Územní samospráva má ústavní základ. Základním prvkem je obec, přičemž nad obcí se nachází vyšší územní samosprávný celek, tedy kraj. Ve větších městech vykonávají samosprávu také městské části. „*Územní samospráva je spravování určitého území menšího než je stát na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických podmínek.“*[7] Existence územní samosprávy vyžaduje, aby stát omezil rozsah své moci ve prospěch subjektů, které se liší od státu. Faktická existence obcí a krajů, jakožto subjektů územní samosprávy, je podmíněna přenecháním veřejné moci těmto subjektům.[8]

Věda správního práva rozlišuje tři hlavní teorie samosprávy, a to teorii přirozenoprávní, teorii státoprávní a teorii politickou. Podle přirozenoprávní teorie je samospráva na státu nezávislá, je původním subjektem s přirozeným právem na správu svých záležitostí.[9] Tato teorie je však již překonána. Státoprávní teorie spočívá na suverenitě státu, který může část své moci svěřit samosprávným společenstvím. A v poslední řadě politická teorie považuje podstatu samosprávy v personálním složení orgánů samosprávy nebo v účasti veřejnosti na správě věcí veřejných.[10]

3.4 Organizační principy veřejné správy

Organizační principy jsou jakási vodítka či tendence, jak by mohla být veřejná správa organizována. Tyto principy se vyjadřují ve dvojicích, kdy si navzájem odporují.

---

[6] KOUDELKA Z.: *Samospráva.* Praha: Linde, 2007. s. 20
[7] PEKOVÁ J., PILNÝ J.: *Veřejná správa a finance*. 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 48
[8] KADEČKA S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 8
[9] KADEČKA S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 6
[10] KADEČKA S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 7

1) Principy související s určením, jaký subjekt je nositel veřejné správy:
   - Centralizace – v té nejčistší podobě by veškerou správu vykonával stát. Tento model neexistuje v demokratické společnosti. Centralizace je zpravidla nutnou reakcí na chaos a nepořádek.[11]
   - Decentralizace – tento model je typický pro demokratické zřízení, protože stát delegoval část úkolů veřejné správy na jiný subjekt, který tyto úkoly vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oním jiným subjektem jsou veřejnoprávní korporace. V právním smyslu tento princip splývá s pojmem samospráva. Orgány vykonávající decentralizovanou správu nejsou vázány služebními pokyny nebo instrukcemi ze strany státu, nýbrž jen právním řádem. Neplatí zde podřízenost ve vztahu k orgánům státu.
2) Principy určující stupeň soustředění výkonu veřejné správy na úrovni veřejných orgánů:
   - Koncentrace – v čisté podobě by veškerou správu soustředil ve svých rukách jeden jediný orgán;
   - Dekoncentrace – rozdělení výkonu veřejné správy:
     - Horizontální – v tomto případě by se výkon veřejné správy rozdělil mezi více orgánů, které by kooperovaly na stejné úrovni (příkladem může být vytvoření nového ministerstva, které by převzalo část agendy stávajícího ministerstva);
     - Vertikální – zde stát deleguje určité pravomoci na nižší úroveň, jako je tomu při přeneseném výkonu státní správy orgány obcí a krajů. Na rozdíl od decentralizace, zde zůstávají zachovány principy nadřízenosti a podřízenosti. Vertikální dekoncentrace může kopírovat územní dělení státu nebo sídelní struktury tak, aby byl výkon správy přiblížen jejím adresátům.[12]
3) Principy vyjadřující vzájemný vztah vyšších a nižších správních orgánů:
   - Organizační nadřízenost a podřízenost – tento princip je typický pro vyšší a nižší správní úřady, kdy vyšší nadřízený orgán může dávat nižšímu orgánu obecné i konkrétní pokyny, jimiž může ovlivňovat jeho činnost (například finanční úřady jsou podřízené finančnímu ředitelství);

[11] POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O.: *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 68
[12] POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O.: *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 70

- Instanční nadřazenost a podřazenost – vyšší orgán nemůže neomezeně zasahovat do činnosti orgánů nižších, je omezen na zákonné možnosti (například krajský úřad má možnost zavázat svým právním názorem orgán obce, ale nestává se tím jeho nadřízeným orgánem, protože nesmí zasáhnout do samostatné působnosti obce).

4) Principy organizace z hlediska věcného či územního:
   - Věcné – projevem tohoto principu je specializace orgánů, které se věnují jen konkrétní činnosti;
   - Územní = teritoriální princip – správní orgán je zřízen pro určité území, na němž vykonává svou pravomoc.
5) Principy vyjadřující, zda rozhodující vůli orgánu vytváří vůle jedné fyzické osoby či více:
   - Monokratický – vůli orgánu tvoří jedna fyzická osoba, přičemž tato osoba nemusí fyzicky vytvářet všechny akty, důležité je, že na to má právo (např. ministr);
   - Kolegiální – v čele orgánu figuruje jedna fyzická osoba, která vystupuje navenek orgánu, ale na tvorbu vůle nemá větší vliv než ostatní členové kolegiálního orgánu, tedy vůli orgánu tvoří více fyzických osob (např. starosta).
6) Posledním principem, který stojí osamoceně, je princip subsidiarity, který znamená, že subjekty a vykonavatelé veřejné správy by měli ve své činnosti zásadně vykonávat všechny záležitosti, které nepřesahují svým významem či povahou rámec, pro který byly zřízeny, tedy (lidsky řečeno) odpovědnost za výkon veřejné správy nesou orgány, které jsou v dané věci nejblíže občanům.

3.4.1 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy

Každá organizovaná činnost, jíž veřejná správa bez pochyb je, musí být přiřazena konkrétnímu subjektu, který se stává nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon.[13] Subjektem veřejné správy je nositel výkonu veřejné správy, s nímž je spojována určitá pravomoc a odpovědnost za výkon. V daných případech je ale nutné vědět, kdo veřejnou správu jménem subjektu vykonává. Tím jsou vykonavatelé, neboli orgány či oprávnění zástupci subjektu veřejné správy. Originárním subjektem veřejné správy je stát. Stát ale může prostřednictvím zákona správu delegovat na jiné subjekty. Tím se dostáváme k následujícímu rozdělení subjektů veřejné správy v České republice:

[13] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 96

- stát;
- veřejnoprávní korporace;
- veřejné ústavy a veřejné podniky;
- veřejné fondy - nadace a nadační fondy;
- fyzické a právnické osoby soukromého práva, jestliže je na ně delegována působnost a pravomoc za účelem dosahování obecně prospěšných cílů, nebo pokud fyzické a právnické osoby uzavřou veřejnoprávní smlouvu o plnění veřejného úkolu.

Stát je právnická osoba veřejného práva, a jak už bylo řečeno, je nejdůležitější subjekt veřejné správy. Stát vykonává veřejnou správu jako státní správu, a to buď přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů, nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy, na něž výkon státní správy přenesl.[14]

Veřejnoprávní korporace jsou právnické osoby, tedy jsou samostatným subjektem práv a povinností. Nakládají samy se svým majetkem a jsou za své závazky odpovědné. Jedná se o určité sdružení osob, které mají společný cíl či účel. Veřejnoprávní korporace se dělí na územní, osobní a věcné. Členství v územní korporaci vzniká v okamžiku, kdy příslušné osoby mají na určitém území, v němž veřejnoprávní korporace vykonává svá oprávnění, bydliště nebo sídlo (v případě právnických osob). Typickým zástupcem územní veřejnoprávní korporace je obec. V osobní korporaci je členství vázáno na příslušnost k určité skupině povolání. Osobní korporaci se také říká zájmová, protože jí mohou být různé profesní komory či zájmová sdružení. Jako příklad uvedu Českou advokátní komoru, v níž se sdružují všichni advokáti působící na území České republiky. A v poslední řadě co se týká korporací věcných, zde je členství založeno na vlastnictví k určité věci, nebo na obstarávání společných záležitostí, např. svazky obcí. [15]

Veřejný ústav je většinou definován jako *souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu*. Veřejný ústav nemusí nutně disponovat právní subjektivitou, jako v případě kdy jím je nesamostatná organizační jednotka určitého subjektu veřejné správy (státu, kraje či obce). Samostatný veřejný ústav lze zřídit zákonem nebo právním aktem vydaným na základě zákona, kde musí být vymezen rozsah, v němž bude vykonávat stanovená práva a povinnosti. Tím získává status právnické osoby. Jinak je tomu u nesamostatných veřejných podniků, které mohou vzniknout z vůle subjektu či vykonavatele veřejné správy, ale jen v případě, že takový vznik umožňuje zákon. Veřejný ústav postrádá členskou

[14] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 100
[15] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 103

základnu a demokratickou organizační strukturu, je totiž postaven na hierarchickém principu. Podle toho, zda se vytváří veřejné ústavy jako samostatné či nesamostatné organizační jednotky, jsou zřizovány na principu decentralizace nebo vertikální dekoncentrace veřejných úkolů.[16] Jelikož veřejný ústav není postaven na členské základně, ustupuje do pozadí výkon samosprávy. Jako příklad veřejného ústavu zde uvedu veřejné školy (základní a střední), veřejné nemocnice či Národní galerie. Jen pro upřesnění, veřejné vysoké školy jsou jakýmsi smíšeným typem veřejného ústavu a veřejnoprávní samosprávné korporace.

Veřejný podnik je takový podnik, jehož činnost se týká záležitostí veřejného zájmu. Úkoly veřejné správy přitom vykonává zpravidla na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavřené se subjektem veřejné správy. Důležitým znakem je na rozdíl od veřejného ústavu ziskovost. Příkladem veřejného podniku může být podnik zabývající se odvozem odpadů.

Nadace a nadační fondy jsou právnické osoby soukromého práva, které vznikly za účelem dosahování obecně prospěšných cílů, jako je např. ochrana lidských práv či rozvoj duchovních hodnot.

Veřejnou správu nemusí subjekt uskutečňovat osobně, poté přichází na řadu tzv. vykonavatel veřejné správy, jež vystupuje jako orgán nebo oprávněný zástupce subjektu, který veřejnou správu státu uskutečňuje. Rozlišujeme vykonavatele přímé a nepřímé, přičemž přímý vykonavatel vykonává státní správu bezprostředně jménem státu. Takovým přímým vykonavatelům říkáme „orgány moci výkonné“ a jsou jimi např. vláda, ministerstva a jiné správní úřady, ať už s působností omezenou či celostátní. Nepřímý vykonavatel je orgán, kterému byl svěřen výkon státní správy, jako např. orgány obcí a krajů v rámci přenesené působnosti.

3.5 Působnost a pravomoc

Aby byla veřejná správa vykonávána efektivně a účinně, tak se musí vymezit rozsah úkolů, které bude určitý subjekt či vykonavatel veřejné správy řešit, a k tomu musí mít přidělené účinné prostředky, kterými bude disponovat, aby byl schopen splnit dané úkoly. Rozsah vymezených úkolů je označován jako působnost a přidělené (či svěřené) prostředky jako pravomoc.[17]

[16] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 104
[17] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 109

Orgán veřejné správy může vstupovat pouze do takových administrativně právních vztahů, které odpovídají jeho zákonem vymezené působnosti. Administrativně právní vztah je vztah, při kterém dochází k uplatňování veřejné moci mezi veřejnou správou a jiným subjektem, přičemž veřejná moc je taková moc, v níž má jeden subjekt právo jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech druhého subjektu. Veřejná správa zde vystupuje v pozici nadřazenosti. Rozlišujeme působnost věcnou (reálnou), místní (územní) a osobní.

1. Věcná působnost – vyjadřuje, v jakých věcech může orgán veřejné správy vstupovat do administrativně právního vztahu;
    a. Všeobecná věcná působnost znamená, že výkon všech záležitostí na určitém území (kromě takových, které zákon výslovně svěřil někomu jinému) přísluší jedinému vykonavateli. Příkladem může být krajský úřad;
    b. Dílčí věcná působnost je důsledek dělby práce, kdy se rozdělily veřejné úkoly do oblastí podle jejich příbuznosti, a takové oblasti se poté přidělily např. ministerstvům nebo jiným ústředním správním úřadům, které vykonávají danou agendu v celostátním měřítku.[18]
2. Místní působnost vymezuje oblast, v níž může daný orgán uplatňovat svou působnost. Rozlišujeme místní působnost celostátní, regionální a místní.
3. Osobní působnost není samostatný druh působnosti, nýbrž je jen jakousi alternativou působnosti věcné. Rozsah osobní působnosti je zpravidla nepřímo vymezen územní působností.[19] Týká se úřadů, které vykonávají problematiku vůči některé kategorii osob (např. váleční veteráni), nevztahuje se tedy obecně na všechny subjekty.

Pravomoc je souhrn právních prostředků, které má orgán k dispozici proto, aby mohl vykonávat působnost, a to v rámci vrchnostenské správy. Tyto prostředky mají nařizovací povahu, protože orgán autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jemu podřazených subjektů, přičemž tyto subjekty nemusí s daným rozhodnutím souhlasit, může jim být nařízeno i proti jejich vůli. Příkladem takových právních prostředků je např. vydávání nařízení, správních aktů či výkon rozhodnutí. Pravomoc v sobě však nezahrnuje všechny prostředky, které má orgán veřejné správy k dispozici pro plnění svých úkolů. Je tomu proto, že značná část jeho činnosti je realizována neprávními formami, vždy však na základě právních předpisů.[20]

[18] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 110
[19] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 33
[20] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 34

4 VYMEZENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE

V této kapitole se nejprve budu věnovat právnímu základu obcí v České republice, kdy se podrobněji zaměřím na ústavní pořádek, Evropskou chartu místní samosprávy a zákon o obcích. Poté popíšu základní znaky obcí, mezi něž patří území, občané, právo na samosprávu a majetek. Další podkapitolou bude vznik a zánik obcí a s tím spojené změny hranic, budu se zabývat slučováním obcí, připojením, oddělením a jinými změnami hranic, kdy ke každému takovému způsobu vzniku či zániku obcí uvedu konkrétní příklad a uvedu také, proč je a proč není dle mého názoru výhodné slučování malých obcí v jednu velkou. Poslední podkapitola bude pojednávat o druzích obcí.

Obec je základní územní samosprávný celek. Ústava ve svém článku 100 definuje, že územní samosprávný celek je územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, jímž je kraj. Základní i vyšší územní samosprávný celek jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.[21] Obec i kraj jsou právnické osoby.

Jak bylo řečeno v kapitole o historii, ústavní zákon č. 294/1990 Sb. stanovil, že základním samosprávným celkem je obec, jakožto jednotka s právní subjektivitou. Před účinností tohoto ústavního zákona byly obce pouze jakousi administrativní jednotkou, neměly právní subjektivitu, ani svůj vlastní majetek.

4.1 Právní úprava

Vývoj právní úpravy již máme za sebou, proto se už budu věnovat jen a pouze platné právní úpravě územní samosprávy. Územní samospráva je v současné době upravena v těchto právních normách:

1. Ústavní úroveň:
   - Ústava ČR – samospráva je upravena v hlavě sedmé nazvané „Územní samospráva“ a v článku 8, který zaručuje samosprávu územních samosprávných celků;
   - Listina základních práv a svobod – samosprávu upravuje např. v těchto článcích:
     - článek 17 odst. 5 – *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

[21] Čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR

- článek 18 odst. 1 – *Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi*.
- článek 36 odst. 2 - *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*
  - Odst. 3 - *Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*.
  - Odst. 4 - *Podmínky a podrobnosti upravuje zákon*.

- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků;

2. Mezinárodní úroveň:
   - Evropská charta místní samosprávy;
3. Zákonná úroveň:
   - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);
   - Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích;
   - Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů;
   - Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze;
   - Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí;
   - Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu;
   - Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem;
   - Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
   - Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností;
   - Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků;
   - Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu;
   - Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

4.1.1 Ústavní pořádek České republiky

Pro právní stát je typické, že základní principy společnosti jsou vymezeny v předpisech tvořících ústavní pořádek. Česká republika právní stát bezpochyby je a taktéž obecní samospráva je jedním ze základních principů společnosti. Proto je v obecných rysech upravena v ústavním pořádku státu. Zákony, které na tento ústavní pořádek navazují, s ním musí být v souladu, nesmějí mu odporovat.

Jedním z hlavních principů obecní samosprávy je právo územního samosprávného celku na samosprávu. Obce tedy mají právo samostatně spravovat své věci, přičemž stát v zásadě nemá právo do této pravomoci zasahovat, až na případy, kdy došlo k porušení zákona.[22] Právo na samosprávu je samotným základem fungování obecního zřízení, proto je garantované Ústavou. Právo na samosprávu neznamená ale jen právo spravovat své věci samostatně, nýbrž i povinnosti nést za své jednání odpovědnost.

Ústava ČR stanovuje, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.[23] Územní samosprávné celky jsou podle Ústavy ČR územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Podle čl. 101 je obec samostatně spravována zastupitelstvem, Ústava ČR zde tedy předpokládá rozhodující postavení zastupitelstva, jakožto voleného orgánu. Ústava ČR také upravuje způsob volení členů zastupitelstva, délku volebního období a působnost. V článku 104 odst. 1 je pouze vymezeno, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem, nicméně v následujících dvou odstavcích je alespoň v základních rysech popsána působnost, kdy se můžeme dočíst, že *„zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku“* a že *„zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“*. Tato působnost je dále specifikována v § 10 zákona o obcích.

Článek 79 stanovuje, že *„ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“*. Těmito právními předpisy jsou nařízení obce. Zákon, který obce zmocňuje k vydávání těchto předpisů, je obecní zřízení, přičemž k vydávání nařízení obce musí být obec (respektive rada) zmocněna ve speciálním zákoně.

[22] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 13

[23] Čl. 99 Ústavy ČR

Ústava ČR dále předpokládá ve svém článku 105, že výkon státní správy může být delegován na orgány samosprávy, pokud tak stanoví zákon. Tyto úkoly jsou pak vykonávány v rámci přenesené působnosti.
Listinou základních práv a svobod se zde zabývat nebudu, protože jsem se některým článkům, které se dotýkají územní samosprávy, již věnovala v předchozí kapitole.

4.1.2 Evropská charta místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy byla přijata formou sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 181/1999 Sb. Tato charta je mezinárodní smlouva, která je součástí našeho právního řádu, Česká republika je jí tedy vázána a pokud stanoví něco jiného než zákon, má přednost tato smlouva. Mezi signatáře Charty patří většina členských států Rady Evropy. Evropská charta místní samosprávy má být prostředkem k dosažení větší jednoty mezi členy. Základními principy charty jsou[24]:

- místní společenství jsou jedním ze základních prvků demokratického zřízení;
- právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad států, a toto právo lze nejlépe vykonávat na místní úrovni;
- aby byla správa účinná, musí být místní společenství odpovědná…

Místní samospráva je podle článku 3 Charty *„právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných“*. Charta upravuje i podmínky výkonu odpovědnosti, kdy stanovuje ve svém článku 7, že *„podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, musí umožňovat svobodný výkon jejich funkcí“* a že podmínky musí *„umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů…“*. Je zde také upraven správní dozor, který musí být vymezen ve vnitrostátním právním řádu formou zákona nebo ústavy a musí sloužit jen k zajišťování souladu se zákonem a ústavními zásadami.[25]
Evropská charta místní samosprávy dovolila jednotlivým státům, aby ji přijaly s výhradou, tzn., že nebudou vázáni celou Chartou jako takovou. Tuto možnost využila Česká republika, která se „necítí být vázána“ několika ustanoveními, konkrétně se jedná o tyto články:

- článek 4 – odstavec 5: *„Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány ústředními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny podle možností přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám“* – tato výhrada byla učiněna

[24] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17
[25] Čl. 8 Evropské charty místní samosprávy

z důvodu, že v České republice funguje jednotný systém výkonu přenesených pravomocí, přičemž tento výkon je stanoven zákonným zmocněním a má kogentní povahu.

- článek 6 – odstavec 2: *„Pracovní podmínky zaměstnanců místní správy by měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí, podle zásluh a schopností; za tímto účelem se umožňuje zvyšování kvalifikace, odměňování a služební postup“* – k této výhradě došlo zřejmě z důvodu, že naše právní úprava není schopná zajistit takový rozsah práv, který poskytuje Charta.[26]
- článek 7 – odstavec 2: *„Je třeba počítat s přiměřenou finanční náhradou výdajů, spojených s výkonem úřadu, s kompenzací ušlých příjmů a s odpovídajícím sociálním zabezpečením“* – tato výhrada byla učiněna dle mého názoru z důvodu, že sociální zabezpečení v České republice zabezpečuje stát, nikoli místní samospráva.
- článek 9 – odstavec 3: *„Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.“*
    - odstavec 5: *„Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnávání nebo přiměřená opatření určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat. Takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti.“*
    - odstavec 6: *„S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů.“*

  - výhrady k tomuto článku byly učiněny zejména z důvodu, že v České republice je zákonem[27] stanovený systém rozdělování daní, přičemž obce ani kraje nemají možnost ovlivňovat výši výnosu. Obce mohou vybírat jen tzv. místní poplatky, jejichž výše si stanovují samy.

Články, kterými se Česká republika cítí být vázána, jsou většinou deklaratorní povahy, a v celkovém pohledu lze říci, že jak je vymezená obecní samospráva v Evropské chartě místní samosprávy, tak tomu je i v právním řádu České republiky. Nicméně není tomu tak právě v oblasti financování místní samosprávy. Tím, že Česká republika učinila ony

[26] EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY. *epravo.cz*. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: *http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html*

[27] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

výhrady, se obce mohou dostat do situace, kdy se jim nebude dostávat dostatek finančních prostředků, protože, jak již bylo řečeno, celková výše obnosu daní, která bude přidělena obecním rozpočtům, je stanovena zákonem o rozpočtovém určení daní. Momentální situace je pro obce mnohem příznivější než ta dřívější, nicméně je zde nastaven systém zvýhodňování velkých měst oproti malým obcím. Ano, tomu se dá rozumět, protože větší města by měla mít i větší výdaje, ale co když se změnou politické reprezentace dojde k omezení financování obcí jako celku? Onu diskriminaci ve financování chtěla zrušit část senátorů, když v roce 2006 podala návrh k Ústavnímu soudu na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní.[28] Nicméně Ústavní soud návrh zamítl a vyjádřil se, že stanovení principů pro rozdělování výnosů z daní je čistě politická záležitost, do které soud nemá právo zasahovat.[29] V situaci, kdy se systém financování samosprávy může kdykoli změnit, by bylo nejlepším řešením přijmout Chartu jako celek, tedy bez výhrad.

4.1.3 Zákon o obcích

Zákon o obcích neboli obecní zřízení byl přijat dne 12. dubna 2000 pod číslem 128/2000 Sb. Účinnost tohoto zákona byla v zákoně vymezena poněkud netradičně, a to tak, že jí bude den, kdy se budou konat volby do zastupitelstev krajů v roce 2000. Tímto dnem byl 12. listopad 2000. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o obcích ze dne 15. listopadu 1999 vysvětlovala nutnost přijetí nové úpravy a důvody změn oproti starému zákonu o obcích z roku 1990. Nynější zákon byl připraven na základě zákona původního, bez výrazných zkušeností s jeho aplikací. Původní zákon, ač byl několikrát novelizovaný, sehrál velmi významnou roli při obnovování demokratických forem správy v obcích. Nicméně v průběhu platnosti a účinnosti zákona o obcích z roku 1990 došlo k řadě změn, například byla přijata nová Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. Hlavně Ústava České republiky přinesla změny v oblasti postavení obcí. V průběhu aplikování zákona vyšly najevo nepřesnosti některých ustanovení a také absence určitých institutů. Z těchto důvodů navrhla vláda přijetí nového zákona, kdy se i nadále mají využívat ta ustanovení, která se osvědčila.[30] Návrh nového zákona o obcích přinesl tyto zásadní změny:

- naplňuje se ústavní zásada, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem;

[28] Proč je nutná Evropská charta místní samosprávy bez výhrad. *Starostové a nezávislí.* [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: *http://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/aktuality/proc-je-nutna-evropska-charta-mistni-samospravy-bez-vyhrad.html*
[29] Nález Ústavního soudu č. 18/2008 Sb.
[30] Důvodová zpráva č. 422/0 k vládnímu návrhu na vydání zákona o obcích (obecní zřízení)

- respektuje se Listina základních práv a svobod v těch ustanoveních, která se týkají místní správy;
- právní úprava bude v souladu s Evropskou chartou místní samosprávy;
- zákon řeší nečinnost zastupitelstva a jiných orgánů obce, dočasné omezení pravomocí orgánů, výkon dozoru nad činností orgánů obcí;
- řada dosavadních ustanovení se doplňuje o dosud neřešené otázky, např. změny území obcí, názvy obcí atd.

Samotnému znění dnes účinného zákona se v této kapitole věnovat nebudu, a to proto, že se k jednotlivým ustanovením dostanu ať už přímo či nepřímo v dalších kapitolách.

4.2 Základní znaky obcí

Základními znaky obcí jsou územní základ, osobní základ, právo na samosprávu a hospodaření s majetkem.

4.2.1 Územní základ

Každá část území České republiky je součástí některé obce. Výjimku tvoří vojenské újezdy, což jsou zákonem vymezené části území státu určených k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil.[31] Právním základem vojenských újezdů je zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Vojenské újezdy nejsou právnické osoby, samospráva se zde nevykonává. Obce a kraje jakožto územní samosprávné celky vykonávají svou působnost na vymezeném území. Toto území je odděleno hranicemi od jiných (vedlejších) územních samosprávných celků. Zákon o obcích ve svém § 1 vymezil, že obec *„tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“*. Vykonávají zde samostatnou i přenesenou působnost. V určitých případech ale může obec (respektive orgány obce) vykonávat určité úkoly státní správy pro správní obvod zahrnující území více obcí (obce s pověřeným úřadem, obce s rozšířenou působností)[32] – těmto obcím se budu věnovat později. Území obce, respektive její hranice, lze měnit jen s jejím souhlasem. Ústava České republiky změny hranic obcí neřeší. Možné změny hranic obcí budu probírat později.

[31] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 135
[32] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 134

4.2.2 Osobní základ

Již zmiňovaný článek 100 odst. 1 Ústavy definuje, že územní samosprávné celky jsou územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Z tohoto ustanovení lze dovodit osobní základ obcí. Tento územní základ je dále specifikován v § 16 zákona o obcích, který stanovil, že občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Hned v dalším odstavci dotčeného paragrafu jsou uvedena oprávnění, která má občan obce, který dosáhl věku 18 let. Jsou jimi:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce;
- právo hlasovat v místním referendu;
- právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem;
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok;
- právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy;
- právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce;
- právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Výše uvedená oprávnění má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.[33]

Občan se prostřednictvím voleb do zastupitelstev a hlasování v referendu účastní na tvorbě vůle obce jako takové. Pravomoc orgánů obce se vztahuje na všechny osoby, které se nachází na území dané obce. Obec tedy nevykonává svou působnost a pravomoc jen vůči svým občanům. Těmi osobami se ale nemyslí pouze fyzické osoby, nýbrž také osoby právnické, které mají na území obce sídlo či provozovnu.

4.2.3 Právo na samosprávu

Právo na samosprávu zaručuje Ústava České republiky ve svém článku 8, nicméně už nevymezuje, jaké úkoly do samosprávy spadají. Samosprávu vykonávají obce či kraje jako samostatné osoby, vykonávají ji tedy relativně nezávisle vůči státní správě.

[33] §17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Samosprávu lze charakterizovat jako okruh úkolů veřejné správy, který je vymezen ústavou a zákony, přičemž tyto úkoly jsou vykonávány vlastním jménem samosprávné korporace.[34] Obce mohou vystupovat v soukromoprávních vztazích jako kterékoli jiné právnické osoby. Zákonodárce pak stanovuje rozsah, v němž mohou vstupovat i do veřejnoprávních vztahů. Ať už obce vystupují v rovině soukromoprávní nebo v rovině veřejnoprávní, v každém případě tak činí na svou odpovědnost. Znakem samosprávy je také právo autonomie, neboli právo tvořit si svá vlastní pravidla chování, své vlastní právní normy. V případě územní samosprávy se tato pravidla chování stávají pramenem práva. Obce toto právo vykonávají prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek.

4.2.4 Majetek a hospodaření s ním

Obec musí mít možnost vlastnit majetek a s ním pak hospodařit na základě svobodného rozhodování orgánů obce.[35] Podle § 2 obecního zřízení je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. Dále v § 38 je stanoveno, že *„majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti“*. Dále je obec povinna *„pečovat o zachování a rozvoj svého majetku“*.

4.3 Vznik a zánik obcí

Vznik a zánik obcí souvisí se změnami hranic území obcí, protože při tomto procesu dochází buď ke zvyšování počtu obcí, nebo naopak k jeho snižování. Ústava České republiky změny hranic obcí neřeší, nicméně pokud by stát zasahoval do územních změn obcí, bylo by to v rozporu s ústavním principem práva obcí na samosprávu. Změny hranic obcí upravuje obecní zřízení, kdy jsou možné tyto změny hranic:

- sloučení obcí;
- připojení obce;
- oddělení části obce;
- změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce.

Podle § 24 obecního zřízení je možné provést sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce jen k počátku kalendářního roku. Obce jsou v možnosti změn svých hranic

[34] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 141
[35] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 19

omezeny pouze v případě, že by změny hranic obcí měly znamenat i změnu hranice vyšších územních samosprávných celků, protože hranice krajů lze měnit jen zákonem.[36]

4.3.1 Sloučení obcí

Sloučení obcí nastává v případě, že se spojí dvě nebo více sousedních obcí v jednu obec. To znamená, že stávající obce, které se slučují, zanikají a vzniká nová obec. Novou (sloučenou) obec tvoří území slučovaných obcí. Podmínkou sloučení obcí je jejich sousední poloha a taktéž dohoda o sloučení, kterou mezi sebou obce uzavřely. Slučované obce se musí dohodnout na názvu nové obce. Pokud tomu tak není a slučované obce se na názvu nedohodnou, o názvu pak rozhodne Ministerstvo vnitra. Pokud se obce dohodnou na jiném názvu, než na názvu jedné ze slučovaných obcí, Ministerstvo vnitra s ním musí souhlasit. Podle § 19 obecního zřízení je možné dohodu o sloučení uzavřít jen na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí nebyl podán návrh na konání místního referenda. Pokud takový návrh byl podán, je nutný souhlas vzešlý z místního referenda konaného k dané věci. Dotčené obce musí oznámit krajskému úřadu rozhodnutí zastupitelstev o slučování obcí. Nově vzniklá obec je právním nástupcem obcí zaniklých, přechází na ni majetek, ostatní práva a závazky a organizační složky zaniklých obcí, a to dnem sloučení obcí. Dohoda o sloučení musí mimo jiné obsahovat určení právních předpisů slučovaných obcí, které zůstanou v platnosti v nově vzniklé obci po sloučení. Platnost ostatních právních předpisů zaniká v důsledku sloučení obcí, tedy jejich zániku. Na rozdíl od právních předpisů nemá zánik obcí sám o sobě vliv na další platnost konkrétních správních aktů vydaných orgány slučovaných obcí.[37]

Nově vzniklá obec musí informovat o sloučení Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, Český úřad zeměměřičský a katastrální, příslušný katastrální úřad a finanční úřad. [38]

Dle mého názoru je v menších obcích mnohem větší politická odpovědnost osob, které obec řídí. Je tomu proto, že v menších obcích zná „každý každého“, tudíž zde probíhá naprosto konkrétní a bezprostřední kontrola ze strany občanů. Toto je vcelku nemožné ve velkých městech, kde jsou funkcionáři ve značné anonymitě. V malé obci se totiž snáze pozná, co je veřejný zájem, a co je naproti tomu jen zájem soukromý, či zájem velmi úzké skupiny lidí. Toto by mohl být argument proti slučování obcí. Nicméně na druhé straně vystupuje fakt, že v nejmenších obcích jsou zpravidla volby jen jakási formalita, protože

[36] Čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
[37] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 136
[38] §19/6 obecního zřízení

zde není možné provést plnohodnotné volby, které by umožnily obměnu stávajícího zastupitelstva. Dalšími problémy malých obcí jsou snížená vybavenost, nízká šance získat zde zaměstnání, dopravní infrastruktura je také na nízké úrovni, díky čemuž jsou občané takovéto obce „odříznutí“ od okolního světa. Z tohoto důvodu považuji za účelné sloučení okolních obcí, mimo jiné takto vzniklá obec bude mít více občanů, tím pádem i větší výnos z daní.

Jako příklad zde uvedu sloučení obcí Hostokryje a Senomaty. V devadesátých letech 20. století se obec Hostokryje oddělila od Senomat a v roce 2002 došlo k jakémusi navrácení stavu, kdy se tyto obce opět sloučily v jednu. Obce se sloučily ke dni voleb do zastupitelstva, tedy konkrétně k 1. listopadu 2002. Bylo tomu tak proto, že slučované obce chtěly dát prostor občanům ucházet se ve volbách o místa do zastupitelstva nově vznikající obce.[39] Dohoda o sloučení obcí se vypořádala s platností obecně závazných vyhlášek následovně:

- obecně závazné vyhlášky obou obcí zůstaly v platnosti v příslušných částech nově vzniklé obce po sloučení obcí jen do 31. 12. 2002;
- dnem 1. 1. 2003 vstoupily v platnost pro celé území obecně závazné vyhlášky obce Senomaty, které byly v dohodě specifikovány;
- dnem 1. 1. 2003 pozbyly platnost obecně závazné vyhlášky obce Hostokryje, s výjimkou jediné, taktéž blíže specifikované v dané dohodě.

Součástí dohody o sloučení obcí je i dodatek, který byl uzavřen na základě upozornění Ministerstva vnitra, že v dohodě chybí ujednání o přechodu aktiv a pasiv. Tento nedostatek byl zhojen právě dodatkem, který stanovil, že aktiva i pasiva obou obcí přechází dnem slučování obcí na nově vznikající obec Senomaty.

4.3.2 Připojení obce

K připojení obce dochází v případě, kdy se jedna obec připojí k jiné obci. Připojení obce je stejně jako sloučení obcí možné jen v případě, kdy spolu dané obce sousedí a že uzavřely dohodu o připojení obce. Pro přijetí dohody o připojení, její obsah, zveřejnění a případné referendum o připojení obce platí totéž co u slučování obcí. Po připojení obce k sousední obci připojovaná obec zaniká, zatímco obec, ke které se jiná obec připojí, rozšíří své území o území připojované obce. Právním nástupcem připojované obce bude obec, ke které se připojovaná obec připojila.

Při snaze najít nějaký příklad připojení obce jsem narazila na obec Přezletice, která se chtěla v roce 2007 připojit k Praze. V Přezleticích proběhla anketa, v níž se většina

[39] Informace poskytnuta na základě komunikace se starostou městyse Senomaty

obyvatel vyjádřila pro připojení k Praze, proto zastupitelstvo obce požádalo Prahu o zahájení jednání o procesu připojení k Praze. Zastupitelstvo Prahy tuto žádost podpořilo, nicméně ještě téhož roku byla žádost ze strany Přezletic stažena. [40] Hlavními důvody, proč okolní obce neměly zájem se připojit k Praze, byly zřejmě snahy o zachování samostatnosti. Pokud by totiž obec byla nakonec připojena k Praze, stala by se součástí politických her a machinací a ztratila by pravomoc rozhodovat sama o svých věcech.

4.3.3 Oddělení části obce

Pokud se oddělí část obce, vzniká tím obec nová. Obec, od které se takto oddělila její část, zůstává zachována, i její práva a povinnosti zůstávají, nicméně se její území zmenšuje o oddělenou část a přichází tím o část občanů. Podle § 21 obecního zřízení, musí mít část obce, která se chce oddělit, samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem. Toto katastrální území musí tvořit souvislý územní celek. Po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Totéž musí splňovat i obec, od které se daná část oddělí. V případě oddělení části obce je nutný souhlas občanů žijících na území části obce, která se chce oddělit, daný v místním referendu. Po získání kladného rozhodnutí občanů rozhoduje o oddělení části obce krajský úřad v přenesené působnosti. S názvem nově vznikající obce musí souhlasit Ministerstvo vnitra.[41]

Část obce, která se chce oddělit, musí vytvořit přípravný výbor složený z občanů obce. Členem přípravného výboru může být jen občan s trvalým pobytem v té části obce, která se chce oddělit. Přípravný výbor musí mít nejméně tři členy. Výbor se podílí na oddělení části obce zejména tím, že navrhuje uspořádání referenda o oddělení části obce, podílí se na jeho přípravě a provedení, podílí se na návrhu o oddělení obce atd. Součástí návrhu na oddělení části obce musí být i dohoda o rozdělení majetku mezi nově vznikající obcí a původní obcí. Pokud se obce nedohodnou, platí pravidla pro vypořádání movitých i nemovitých věcí uvedená v § 22 odst. 4 zákona o obcích.

Jako příklad takto vzniklé obce bych zde ráda uvedla obec Želechovice nad Dřevnicí. Tato obec vznikla 1. ledna 2009 oddělením od Statutárního města Zlín.[42] Občané vyjádřili svůj souhlas s oddělením části obce v místním referendu, které proběhlo 17. května 2008. Z celkové účasti 83,3 % se pro oddělení části obce vyjádřilo 93,5 %.[43] Nová obec pak

[40] Obce nejeví zájem o připojení se k Praze. Praha.cz. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: http://www.praha.cz/zpravy-z-prahy/obce-nejevi-zajem-o-pripojeni-se-k-praze
[41] §22 odst. 9 obecního zřízení
[42] Vznik nové obce Želechovice nad Dřevnicí. Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/vznik-nove-obce-zelechovice-nad-drevnici-847819.aspx
[43] Vznik nové obce Želechovice nad Dřevnicí. Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/vznik-nove-obce-zelechovice-nad-drevnici-847819.aspx

vznikla na základě rozhodnutí krajského úřadu Zlínského kraje. Obec měla při svém vzniku v roce 2009 celkem 1 943 občanů a katastrální výměra činila 16,03 km^2.[44] Do okamžiku, kdy se ustanovily orgány nové obce, správu obce vykonával správce obce, který byl do této funkce vybrán z řad zaměstnanců Ministerstva vnitra. Správce vykonával pouze omezenou činnost, která byla zaměřena výhradně na základní fungování obce do vzniku stálých orgánů. Těmito základními činnostmi bylo např. zajištění přidělení identifikačního čísla, zřízení bankovního účtu a registrace na finančním úřadě, dále pak uzavření smluv na služby, jako je např. odvod komunálního odpadu a provoz školy, dále zřízení úřední desky atd.[45] Ministr vnitra vyhlásil volby do zastupitelstva nové obce na 10. ledna 2009. Na konci ledna se uskutečnilo ustavující zasedání nového zastupitelstva, kde byl zvolen starosta a správce obce ukončil svou funkci.

4.3.4 Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce

Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce jsou uskutečňovány na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem.[46] Ke změnám hranic může dojít též v důsledku změn hranic krajů nebo území státu, k čemuž je potřeba příslušný zákon v případě změn hranic krajů nebo ústavní zákon, pokud by se změna měla týkat území státu. Další možností změny hranic obcí by byla změna nebo zrušení vojenského újezdu. K této skutečnosti došlo 1. ledna 2016, kdy nabyl účinnosti zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů. Tímto zákonem byl zrušen vojenský újezd Brdy, a to z důvodu, že Armáda České republiky tak veliký prostor nedokáže využít. V § 1 odst. 2 daného zákona je stanoveno, k jakým obcím se připojila dosavadní katastrální území újezdu. Na území zrušeného vojenského újezdu Brdy byla k 1. lednu 2016 vytvořena Chráněná krajinná oblast Brdy. Tímto zákonem také došlo ke změnám hranic jiných vojenských újezdů, jedná se např. o vojenský újezd Boletice, z jehož území se vyčlenila nová obec

[44] Základní údaje. Oficiální stránky obce Želechovice nad Dřevnicí. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: http://www.zelechovice.eu/obec-86/zakladni-udaje/

[45] Vznik obce Želechovice nad Dřevnicí a působnosti správce obce. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. [cit. 2016-01-12]. Dostupné z:*http://www.mvcr.cz/clanek/vznik-obce-zelechovice-nad-drevnici-a-pusobnosti-spravce-obce-600748.aspx*

[46] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 137

Polná na Šumavě[47], o vojenský újezd Libavá, ze kterého se mj. vyčlenila nová obec Kozlov[48] a další.

4.4 Druhy obcí

Obec je základní typ jednotky územní samosprávy. Právní postavení všech obcí upravuje zákon o obcích; výjimkou je hlavní město Praha, které upravuje samostatný zákon. Všechny obce ale nejsou stejné, stačí se podívat na hledisko počtu obyvatel. Proto se v České republice uplatňují dvě zásady při tvorbě a aplikaci zákonů, a to princip univerzality obcí a zásada rozdělení obcí na několik druhů. Princip univerzality obcí znamená, že všechny obce existují ve vzájemné rovnoprávnosti, a proto základní organizační otázky a problematika samosprávy je upravena v zásadě stejně pro všechny obce, bez ohledu na počet obyvatel, velikost či ekonomickou sílu. Druhý princip, který rozděluje obce na několik druhů, již vychází z určitých rozdílů v právním postavení obcí, zejména v rozsahu vykonávání státní správy.[49] V současné době rozlišujeme v České republice tyto základní druhy obcí:

- obec „základní“;
- městys;
- město;
- statutární město.

Městem je obec, která ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích byla městem.[50] Aby mohlo vzniknout nové město, musí mít obec alespoň 3 000 obyvatel a musí tak stanovit předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.[51] Městysem se stane obec, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. V případě městyse tedy není stanoven žádný minimální počet obyvatel, nicméně platí, že městys nemůže být městem.[52] Město může vzniknout i sloučením či oddělením. Platí, že když se sloučí obce, z nichž alespoň jedna je městem, nově vzniklá obec bude městem. Totéž můžeme říci

[47] § 2 odst. 1 zákona č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů
[48] § 5 odst. 3 zákona č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů
[49] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 144
[50] §151 odst. 2 zákona o obcích
[51] §3 odst. 1 zákona o obcích
[52] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 21

o situaci, kdy jedna ze slučovaných obcí je městysem – nově vzniklá obec bude taktéž městys.

Statutární město je obec, která může být územně členěna na městské části nebo obvody a která své vnitřní poměry ve věcech správy města upravuje statutem, jenž je vydáván formou obecně závazné vyhlášky.[53] V současné době existuje v České republice 25 statutárních měst, jejichž výčet najdeme v § 4 zákona o obcích. V tomto výčtu nicméně není Praha, která se jakožto hlavní město mezi statutární města řadí z důvodu, že splňuje základní znaky statutárního města. Právní úprava hlavního města Prahy se řídí samostatným zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Další možností dělení obcí je dělení z hlediska výkonu přenesené působnosti, tak rozlišujeme tyto skupiny obcí:

- obec prvního stupně;
- obec druhého stupně – obec s pověřeným obecním úřadem;
- obec třetího stupně – obec s rozšířenou působností.

Toto členění má původ v roce 2003, kdy došlo k restrukturalizaci části výkonu státní správy, která byla do té doby vykonávána okresními úřady. Tyto byly zrušeny dne 31. 12. 2002. Rušení okresních úřadů, které byly mimochodem nejlépe fungující jednotkou státní správy v České republice, narazilo na problém, že obce druhé kategorie (o kterých bude řeč později) nebudou moci převzít a efektivně vykonávat pravomoci okresních úřadů. Proto se přijalo řešení, díky kterému se obce nadále člení na tři druhy. Tuto problematiku řeší zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Pravomoci okresních úřadů byly rozděleny dvěma směry – směrem vzhůru na krajské úřady (neboli tzv. koncentrací) a směrem dolů na vybrané větší obce, které se nadále označovaly jako obce s rozšířenou působností či na obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. dekoncentrace). Tyto dva druhy obcí (respektive obecních úřadů) vykonávají některé správní funkce pro menší obce ve svém okolí. Tato okolí stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Zánik okresních úřadů nicméně neznamenal zánik okresů jakožto správních jednotek. Jak bylo řečeno výše, základním

[53] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 21

členěním obcí podle výkonu státní správy je členění na tři stupně, nicméně Stanislav Balík[54] člení obce na 8 skupin, a to:

- obce prvního stupně přenesené působnosti;
- obce s matričním úřadem;
- obce se stavebním úřadem;
- obce s pověřeným obecním úřadem (obce druhého stupně);
- obce s rozšířenou působností (obce třetího stupně);
- statutární města;
- Brno se zvláštní přenesenou působností (zvláštní matrika);
- hlavní město Praha.

4.4.1 Obec prvního stupně

Obec prvního stupně je menší obcí, na kterou byl delegován základní okruh přenesené působnosti, který definuje obecní zřízení a speciální zákony. Velkým problémem je fakt, že malé obce si většinou nemohou dovolit zaměstnat erudované zaměstnance s požadovanou odbornou úrovní, takže přenesenou působnost pak vykonává „pouze" člen zastupitelstva, který k tomu není kvalifikován. Jediným řešením, které se zde nabízí, je odebrání výkonu přenesené působnosti těmto malým obcím, které nemohou vykonávat státní správu efektivně. Do onoho základního okruhu přenesené působnosti spadá např. řízení o vybraných přestupcích či povolování kácení dřevin.

4.4.2 Obec druhého stupně

Obec druhého stupně neboli obec s pověřeným obecním úřadem vykonává základní okruh přenesené působnosti a k tomu i další agendy, které na ni byly přeneseny formou speciálních zákonů. Tyto obce vykonávají státní správu pomocí obecního úřadu.[55] Již zmíněný zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností vyjmenovává obce druhého a třetího stupně. Obvod, ve kterém vykonává obec druhého stupně přenesenou působnost, je zase vymezen vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Obec druhého stupně vykonává

[54] BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. s. 24
[55] § 64 odst. 1 zákona o obcích

na rozdíl od obce prvního stupně i agendu stavebního úřadu, matričního úřadu.[56] K tomu využívá obec profesionální úředníky, kteří jsou alespoň v základech schopni agendu vykonávat, nicméně výraznější odborná specializace by mohla výkon státní správy ještě více zefektivnit.

4.4.3 Obec třetího stupně

Obec třetího stupně neboli obec s rozšířenou působností vykonává velmi rozsáhlý úsek státní správy na základě přenesené působnosti. Tyto obce nahradily na úseku státní správy dnes již zrušené okresní úřady. Zároveň obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost obcí prvního a druhého stupně. Tyto obce vykonávají agendu na úseku vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských oprávnění, registru vozidel, úřadu územního plánování atd.[57]

[56] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 74
[57] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 75

5 ORGÁNY OBCÍ

Obec může navenek jednat jen prostřednictvím svých orgánů, respektive funkcionářů.[58] Tyto orgány ale nemají právní subjektivitu, má ji pouze obec jako taková. Právní úprava orgánů obcí je obsažena již v samotné Ústavě ČR, a dále v zákoně o obcích. Ústavní úprava zná pouze zastupitelstvo obce, když ve svém článku 101 odst. 1 stanovila, že *„obec je samostatně spravována zastupitelstvem“*. Obdobně je tomu tak u krajů, které je dle Ústavy taktéž samostatně spravováno zastupitelstvem (čl. 101 odst. 2 Ústavy). Jiné orgány v Ústavě vymezeny nejsou, tudíž podle doslovného znění by jiný orgán než zastupitelstvo nemohl rozhodovat na obecní či krajské úrovni. Nicméně v tomto případě zřejmě takovýto doslovný výklad není vhodný, nedá se předpokládat, že by Ústava vyloučila jiné způsoby rozhodování ve věcech samosprávy než prostřednictvím zastupitelstva.[59] Vopálka k tomuto uvádí, že *„působnost zastupitelstva zahrnuje celý rozsah samosprávy obce, to však neznamená, že by úkoly samosprávy mohl plnit výlučně tento orgán, znamená ale, že zastupitelstvo musí mít vždy možnost v určité podobě řešit jakoukoliv záležitost, která patří samosprávě a svoji roli zajišťuje potom vztahy řídícími a prostřednictvím odpovědnosti ostatních orgánů…“*[60] V případě přenesené působnosti je Ústava ČR ještě stručnější, protože uvádí, že *„výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“*. Pro konkrétnější úpravu orgánů obcí musíme tehdy nahlédnout do obecního zřízení, které ve svém § 5 odst. 1 vyjmenovává tyto orgány: zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Ve třetím odstavci téhož paragrafu ještě zákon mluví o komisi, jakožto orgánu obce, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Výčet orgánů je taxativní, to znamená, že obec nemůže zřídit jiný orgán nad rámec tohoto ustanovení. Obec vždy musí mít minimálně tři orgány, a to zastupitelstvo obce, starostu a obecní úřad.[61] Zbylé orgány nemusí být vždy zřízeny, jako např. obec, jejíž zastupitelstvo je složeno z méně než patnácti členů, nezřizuje radu obce. Dalším orgánem, který se liší v různých obcích, jsou zvláštní orgány obce, neboli komise, které se zřizují na základě rozsahu přenesené působnosti té které obce.

[58] BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. s. 67
[59] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 155
[60] VOPÁLKA V.: *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. *Správní právo*, 3/1996. s. 146
[61] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s.78

Orgány obce ale upravuje i zákon o obecní policii[62], který v § 1 odst. 1 stanovil, že *„obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou“.*

5.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce. Je to orgán kolektivní, přičemž jeho členové jsou voleni občany obce v přímých volbách. Ústava v článku 102 odst. 2 stanovuje, že funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Počet členů zastupitelstva závisí na počtu obyvatel obce, přičemž obecní zřízení stanovuje minimální a maximální počet.[63] Přesný počet členů zastupitelstva musí určit stávající zastupitelstvo nejpozději 85 dnů před následujícími volbami.

Zastupitelstvo je oprávněno rozhodovat v oblasti samostatné působnosti, až na výjimky není oprávněno rozhodovat v přenesené působnosti.[64] Tou výjimkou je situace, kdy v obci není zřízena rada, zastupitelstvo pak vydává nařízení obce v oblasti přenesené působnosti místo ní. Mandát zastupitelů vzniká jejich zvolením v přímých, tajných, všeobecných a rovných volbách. Právní úprava voleb do zastupitelstev obcí je obsažena v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí.[65] Právo volit do obecního zastupitelstva má občan obce, který je státním občanem České republiky a v den voleb je mu nejméně 18 let, dále musí být taková osoba přihlášena v obci k trvalému pobytu.[66] Zastupitelem pak může být zvolena jen taková osoba, která splňuje podmínky pro oprávněného voliče v dané obci. Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí, aby mohl tuto funkci vykonávat, musí na prvním zasedání složit slib. Člen zastupitelstva svou funkci vykonává zásadně osobně, v souladu se svým slibem, podle svého svědomí, a není přitom vázán žádnými příkazy, tedy ani příkazy politické strany, za níž kandidoval. Takový výkon funkce je tzv. reprezentativním mandátem, což je naprosto zásadní a nepominutelná charakteristika zastupitelské demokracie.[67] Obecní zřízení rozlišuje tzv. uvolněného člena a neuvolněného člena zastupitelstva obce. Uvolněný člen je osoba, která byla k výkonu funkce dlouhodobě uvolněna, nebo taková osoba, která nebyla před zvolením do funkce člena zastupitelstva v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolněný člen. Jedná se tedy o takového člena zastupitelstva, který svůj mandát vykonává tzv.

[62] Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
[63] § 68 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
[64] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná čás*t. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 156
[65] Zákon č. 491/2001 Sb.
[66] § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
[67] BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. s. 67

na plný úvazek. Takovému zastupiteli poskytuje obec odměnu, která se vyplácí z rozpočtu obce. Naproti tomu neuvolněným členem je osoba, která svůj mandát vykonává vedle svého pracovního poměru či samostatné výdělečné činnosti. Těmto neuvolněným členům, kteří jsou v pracovním poměru, musí jejich zaměstnavatel poskytnout pracovní volno s náhradou mzdy, jeli to nezbytné pro výkon jejich funkce, přičemž onu náhradu mzdy uhradí obec danému zaměstnavateli ze svého rozpočtu. Toto rozdělení je důležité zejména pro způsob odměňování jednotlivých členů zastupitelstva, kdy uvolněný člen má ze zákona nárok na měsíční odměnu, neuvolněný člen takový nárok nemá. Nicméně zastupitelstvo obce rozhoduje o poskytování odměn neuvolněným členům zastupitelstva.

Zastupitel má tři základní práva: právo iniciativy, právo interpelace a právo informace.[68] Právo iniciativy je oprávněním předkládat návrhy zastupitelstvu, radě, výborům a komisím, právo interpelace znamená, že zastupitel se může dotazovat či vznášet připomínky na jiné orgány obce. Právo informace spočívá v tom, že zastupitel může požadovat od zaměstnanců obecního úřadu informace ve věcech, které se týkají výkonu jeho funkce.

Zastupitelstvo vykonává svou působnost zásadně na svých zasedáních, která jsou veřejně přístupná. Obecní úřad musí veřejnost informovat na úřední desce obecního úřadu o chystaném zasedání, o místě, době a navrhovaném programu, a to alespoň sedm dní před zasedáním. Zastupitelé se scházejí podle potřeby, minimálně se ale musí sejít jednou za tři měsíce. Zasedání svolává a řídí starosta obce. Starosta však může pověřit jiného zastupitele řízením zasedání (zpravidla jím bude místostarosta).[69] Aby bylo zastupitelstvo schopné se usnášet, musí se sejít nadpoloviční většina všech jeho členů. O průběhu zasedání se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a pověření ověřovatelé. Zápis musí obsahovat počet přítomných zastupitelů, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

Obecní zřízení stanovilo, že pokud se zastupitelstvo obce nesejde po dobu delší než šest měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra jej rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu. Po rozpuštění zastupitelstva jmenuje Ministerstvo vnitra z řad zaměstnanců Ministerstva vnitra správce obce, který danou obec bude zastupovat navenek a bude stát v čele obecního úřadu a plnit některé úkony v oblasti

[68] BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. a. 68

[69] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 82

samostatné působnosti.[70] Do doby, než bude zvoleno nové zastupitelstvo, vykonává své dosavadní funkce stávající rada a stávající starosta.

Obecní zřízení zná vedle veřejného zasedání zastupitelstva ještě zasedání ustavující, které je prvním zasedáním nově zvoleného zastupitelstva. Toto zasedání svolává a řídí dosavadní starosta, a to až do doby, kdy je zvolen starosta nový, který poté převezme roli předsedajícího ustavujícího zasedání zastupitelstva. Toto zasedání má jen dva cíle, a to složit jednotlivé sliby nově zvolených zastupitelů a dále zvolit nového starostu, místostarostu a další členy rady obce.

Pravomoc zastupitelstva

Obecní zřízení ve svém § 84 odst. 2 obsahuje taxativní výčet úkolů, které jsou vyhrazeny jen zastupitelstvu. Nebudu zde vypisovat všechna oprávnění, jen ta dle mého nejdůležitější:

- schvaluje program rozvoje obce;
- schvaluje rozpočet a závěrečný účet obce;
- zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce;
- vydává obecně závazné vyhlášky obce;
- rozhoduje o vyhlášení místního referenda;
- zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkcí;
- volí starostu, místostarostu (-y) a další členy rady obce a odvolává je z funkce;
- zřizuje a ruší obecní policii atd.

Zastupitelstvo si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti s výjimkou pravomocí zákonem vyhrazených jen radě obce.

5.2 Rada obce

Rada obce je výkonný orgán obce v rámci samostatné působnosti a ze své činnosti je odpovědná zastupitelstvu. V přenesené působnosti rozhoduje jen tehdy, stanoví-li tak zákon.[71] Tomu, co patří do samostatné a co do přenesené působnosti, se budu věnovat v další kapitole. Rada obce je stejně jako zastupitelstvo kolegiální orgán, který je složen ze starosty, místostarosty (či místostarostů) a dalších členů, jež volí zastupitelstvo ze svých řad. V radě může zasedat nejméně pět a nejvíce jedenáct členů, přičemž konečné číslo musí být liché a nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů v zastupitelstvu. V případě,

[70] § 98 odst. 1, 2 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení
[71] §99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

že má zastupitelstvo méně než patnáct členů, rada se nevolí.[72] V takové obci pak funkci rady plní starosta. Rada se schází podle potřeby a její schůze jsou, na rozdíl od zasedání zastupitelstva, neveřejné. To ale neznamená, že průběh schůze či obsah jejího programu jsou utajované skutečnosti. Neveřejnost schůzí rady vychází z potřeby operativního rozhodování a menší formálnosti přípravy schůze.[73] Veřejnost se o průběhu a programu schůzí rady může dozvědět ze zápisu, který se musí pořizovat o každé schůzi, a který se musí uložit v obecním úřadu tak, aby do něho mohl kdokoli nahlédnout. Zákon o obcích v § 101 odst. 3 stanovuje, že zápis musí být k dispozici k nahlédnutí jen členům zastupitelstva. Takže pokud by veřejnost chtěla nahlédnout či získat kopii zápisu, musí se tak stát na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.[74] Takový názor zastává i Nejvyšší správní soud, který se vyjádřil[75], že skutečnost, že jednání rady jsou neveřejná, nelze vykládat tak, že občan obce nemá právo na poskytnutí informací, které jsou produktem takovéto činnosti orgánu obce. Neveřejnost schůze podle NSS znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, jejich projevy apod. Nicméně součástí zápisu ze schůze rady jsou usnesení, která jsou přístupná všem občanům obce, a to formou nahlížení do nich a činění si výpisů.

Rada je schopna usnášet se, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, přičemž k přijetí platného usnesení či rozhodnutí je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, a jelikož je výkonný orgán, zabezpečuje také plnění rozhodnutí přijatých zastupitelstvem. V § 102 obecního zřízení je výčet pravomocí, které jsou vyhrazeny pouze radě, je jimi např. zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu, provádění rozpočtových opatření, vydávání nařízení obce, stanovení rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a rušení odborů a oddělení obecního úřadu, zřizování a rušení komise rady, ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce, uzavírání nájemních smluv atd.

5.3 Starosta a místostarosta

Starosta obce je nejviditelnějším orgánem obce, nicméně i přesto je sám o sobě spíše orgánem bez pravomocí.[76] Starosta i místostarosta jsou voleni zastupitelstvem ze svých řad, díky čemuž jsou ze své funkce odpovědní právě zastupitelstvu. Starosta stojí v čele

[72] §99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích
[73] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 174
[74] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
[75] Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 40/2004
[76] BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. s. 74

obecního úřadu a zastupuje obec navenek. To však neznamená, že by byl jejím zástupcem, nýbrž je jejím orgánem. Ve vztahu k ostatním členům zastupitelstva obce je starosta „první mezi rovnými“, ale přísluší mu i některé samostatné funkce a oprávnění.[77] Takovým samostatným úkolem je např. svolávání a zpravidla i řízení zasedání zastupitelstva a rady obce a podepisování zápisů z těchto jednání. Jestliže je v obci zřízena obecní policie, řídí ji starosta, pokud k tomu nepověří jiného člena zastupitelstva. Starosta je taktéž oprávněn pozastavit výkon usnesení rady, pokud má za to, že je nesprávné. Takové usnesení pak předloží zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání k rozhodnutí.[78] Pokud potřebuje starosta k určitým právním úkonům schválení zastupitelstvem či radou, jsou takové právní úkony bez tohoto schválení od počátku neplatné, jak stanovuje § 41 odst. 2 obecního zřízení.

Některé pravomoci starosty jsou dány i občanským zákoníkem[79]. V části věnované dědickému právu se můžeme dočíst, že v případě, že *„je důvodná obava, že by zůstavitel zemřel dříve, než by mohl pořídit závěť ve formě veřejné listiny, může zaznamenat jeho poslední vůli starosta obce, na jejímž území se zůstavitel nalézá, za přítomnosti dvou svědků.“*[80] V tomto případě se jedná o tzv. privilegovanou závěť, která se považuje za veřejnou listinu. Pokud danou situaci zůstavitel přežije, takto pořízená závěť pozbývá platnosti uplynutím tří měsíců ode dne jejího pořízení, či od doby, kdy mohl závěť pořídit ve formě veřejné listiny.

Starosta je zastupován místostarostou. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů a každému přidělit určité úkoly. Pokud je v obci více místostarostů, musí se určit, který z nich zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci.

5.4 Obecní úřad

Obecní úřad je orgán, který v návaznosti na rozhodování samosprávných orgánů obce realizuje jejich rozhodnutí, a dále plní úkoly, které mu jsou uloženy v rámci samosprávy.[81] Obecní úřad plní i řadu úkolů v rámci přenesené působnosti, tato oblast tvoří značnou část agendy úřadu u obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou (či více místostarosty), tajemníkem (pokud je tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce, kteří jsou do obecního úřadu zařazeni. V čele

[77] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 158
[78] §105 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích
[79] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
[80] § 1543 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
[81] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 114

obecního úřadu stojí starosta, je tedy nadřízený všem zaměstnancům obce zařazených do obecního úřadu. Pro jednotlivé úseky činnosti může rada obce zřídit odbory a oddělení obecního úřadu. Pokud se obecní úřad člení na takovéto odbory a oddělení, musí se začlenit jednotliví zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu do těchto odborů či oddělení. Ve velkých městech (nejčastěji statutárních) často dochází k situaci, kdy se magistrát člení i na úseky nebo samostatné úřady (např. ekonomický úřad). Do těchto úřadů (nebo úseků) pak spadají jednotlivé odbory podle své funkční náplně, přičemž v čele daného úřadu (úseku) stojí vedoucí či ředitel, který je přímo podřízen tajemníkovi obecního úřadu.[82] Tato možnost není stanovena přímo v obecním zřízení, nicméně to připouští judikatura, pokud si tuto možnost formy vnitřní organizace magistrátu upraví dané statutární město ve svém statutu. Příkladem takovéto judikatury je rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004, ve kterém je uvedeno, že *„skutečnost, že zákon o obcích předpokládá standardní vnitřní organizační rozčlenění obecních úřadů (magistrátů) na odbory a oddělení, neznamená, že by si obec (město, statutární město), nemohla pro potřeby svého obecního úřadu (magistrátu) zřídit i jiné organizační útvary. Zejména u největších a nejvýznamnějších měst nepochybně vyvstává nutnost v mezích zákona přizpůsobit vnitřní uspořádání a organizační struktury jejich orgánů individuálním potřebám jednotlivých měst. Z tohoto důvodu zákon o obcích ukládá územně členěným statutárním městům, aby si své vnitřní poměry ve věcech správy města upravila obecně závaznou vyhláškou - statutem (§ 4 odst. 2 zákona o obcích), ve kterém si stanoví - mimo jiné - pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, a to v rozsahu svěřeném jim zákonem.“*

O pár řádků výše jsem se zmínila o funkci tajemníka. Tato funkce se musí obligatorně zřídit v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, další obce tuto povinnost nemají. Tajemníka jmenuje a odvolává starosta, potřebuje k tomu ale souhlas ředitele krajského úřadu.[83] Tajemník zajišťuje plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti, dále plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo, rada nebo starosta, stanovuje platy všem zaměstnancům zařazených do obecního úřadu atd.

5.5 Zvláštní orgány obce

Zvláštní orgány obce zřizuje starosta v případech stanovených zvláštními zákony. Zřizuje je pro výkon přenesené působnosti. Výčet takovýchto zvláštních orgánů obce stanoven

[82] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 114

[83] §103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

v obecním zřízení není. Většinou se takovéto orgány zřizují v obcích s rozšířenou působností, kde pak takový orgán vykonává svou působnost nejen pro území obce, ale pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností. Jako příklad zvláštního orgánu obce lze uvést komisi pro projednávání přestupků, která je zřizována na základě zákona o přestupcích[84], nebo povodňovou komisi, kterou fakultativně může zřídit rada obce, nicméně obligatorně ji musí zřídit starosta obce s rozšířenou působností na základě vodního zákona[85].

5.6 Orgány zastupitelstva a rady obce

Rada a zastupitelstvo obce mohou zřizovat své orgány, kterými jsou výbory zastupitelstva a komise rady. Tyto orgány pak nejsou orgány obce, nýbrž jsou jakýmisi orgány orgánů obce. Zastupitelstvo obce ze zákona zřizuje kontrolní a finanční výbor, a v případě, kdy v obci podle posledního sčítání lidu žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti, musí zřídit také výbor pro národnostní menšiny.

Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a s finančními prostředky obce, přičemž zastupitelstvo může výbor pověřit ještě jinými úkoly. Kontrolní výbor naopak kontroluje plnění usnesení jiných orgánů obce a dodržování právních předpisů. Zákon stanovuje, že se výbory schází podle potřeby, takže případné nescházení nemá žádný vliv na existenci výboru či komise (zákon vůbec neupravuje scházení komisí). Může se tedy teoreticky stát, že se výbor nebo komise ani jednou za celé funkční období nesejde, nicméně pro členy takového orgánu to nebude mít žádný negativní následek, i přesto budou brát své odměny. To může být důvod, proč i ty nejmenší obce zřizují různé výbory a komise, aniž by je reálně potřebovaly – jejich předsedové totiž často bývají pro tuto funkci uvolněni a také se jim zvyšuje jejich měsíční odměna.

Výbory zastupitelstva nemají rozhodovací pravomoc, nýbrž pouze předkládají svá nezávazná stanoviska a návrhy zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý. Členy volí zastupitelstvo, přičemž předseda výboru musí být zastupitel, ale další členové už ne.

Komise rady jsou podle obecního zřízení iniciativní a poradní orgány. Členem komise může být kdokoli, je jmenován do funkce radou obce.

Zřízení výborů a komisí odlišných od obligatorních je zcela na vůli zastupitelstva a rady obce.

[84] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
[85] Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

6 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE

Jak již bylo několikrát napsáno výše, obce plní úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti. V této kapitole se pokusím podrobně rozepsat, co to samostatná působnost je, budu se věnovat vývoji rozsahu této oblasti a postojům Ústavního soudu České republiky k dané problematice, a také se zaměřím na kontrolu výkonu samostatné působnosti.

Výkon samostatné (přirozené) působnosti je výrazem decentralizace veřejné správy, která je typická pro demokratické zřízení. Stát delegoval část úkolů veřejné správy na jiný subjekt, v tomto případě na územní samosprávné celky, které tyto úkoly vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Orgány, na které byla část veřejné správy delegována, nejsou v podřízeném vztahu k orgánům státu, jsou vázány jen právním řádem. Oba dva druhy působnosti jsou stanovené zákonem, základní rozdíl ale je ve způsobu vymezení té či oné působnosti. Samostatná působnost je totiž v obecním zřízení vymezena jen příkladným výčtem, což znamená, že obec může v rámci samostatné působnosti vykonávat i další činnosti, které nejsou výslovně uvedeny v zákoně. Na druhé straně může obec vykonávat činnosti v rámci přenesené působnosti jen tehdy, je-li to výslovně stanoveno zákonem.[86] Obecní zřízení taktéž v § 2 odst. 2 stanovilo, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž musí chránit veřejný zájem. To se týká výkonu obou působností. Samostatnou působnost garantuje již samotná Ústava ČR ve svém článku 8, a dále v článku 101 odst. 4 vymezuje, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Co se týče přenesené působnosti, tam jsou zásahy státu a nadřízených orgánů předpokládány a vyžadovány, k tomu ale až později. Obecní zřízení vymezuje také vztah obou působností, když v § 8 stanovuje, že *„pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“*

6.1 Vymezení samostatné působnosti obce

Samostatná působnost je hlavní činnost obce, protože do této oblasti spadají takové činnosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Předpokladem však je, že dané činnosti nejsou zákonem svěřeny krajům nebo nejde o tzv. přenesenou působnost orgánů obce. Samosprávu můžeme definovat jako *„ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné*

[86] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 62

od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací“.[87]

Do samostatné působnosti obce patří zejména činnosti uvedené v § 84 a 85 obecního zřízení (pravomoci zastupitelstva obce) a převážná část činnosti rady obce (§ 102). Obec v samostatné působnosti pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, jako jsou především potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Nejvýznamnějším projevem práva na samosprávu je oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky, jakožto právní předpisy obcí. Toto právo je zakotveno v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, kde je svěřeno zastupitelstvu obce. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obce, respektive její orgány, musí řídit zákony a dalšími právními předpisy vydanými na základě zákona. Obecně závazná vyhláška je podzákonný pramen práva, jehož územní působnost je omezena na území té obce, která ji vydala.[88] Výjimkou z této územní působnosti může být např. situace, kdy dvě obce uzavřely veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě vykonává obecní policie jedné obce svou působnost na území druhé obce. Obecně závazná vyhláška není závazná jen vůči občanům obce, nýbrž i vůči subjektům, které mají určitý vztah k obci, jako např. vlastníci nemovitých věcí v obci či právnické osoby se sídlem v té či oné obci.

To, že obecně závazná vyhláška je podzákonným právním předpisem, znamená, že má nižší právní sílu než zákon, tudíž s ním musí být v souladu a nesmí upravovat to, co je vyhrazeno pouze zákonu (tzv. výhrada zákona). *„Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost. Tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihováno (trestný čin, přestupek, jiný správní delikt) a které má místní charakter.“*[89] Obecně závazná vyhláška tedy musí být v souladu se zákonem, neprovádí ho, to znamená, že sama zakládá nové právní normy, čili nová pravidla chování. To dělá z obecně závazných vyhlášek originární pramen práva.

Výkon samostatné působnosti realizuje především zastupitelstvo a rada obce, nicméně nesmí se zapomínat na obecní úřad, který plní úkoly, jež mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce.

---

[87] KOPECKÝ M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a .s., 2010, s. 97

[88] HENDRYCH D. KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná* část. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 149

[89] KOUDELKA Z., ONDRUŠ R., PRŮCHA P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 32

Do samostatné působnosti obcí se řadí především tyto oblasti činnosti[90]:

1) hospodaření obce – nakládání s financemi, movitým i nemovitým majetkem, poskytování a přijímání půjček atd.;
2) vnitřní organizace obce – volby, zřizování a rušení orgánů obce, zřizování a rušení obecní policie, místní referendum;
3) záležitosti spojené s existencí obcí a jejím územím – název obce, označování ulic, číslování budov, slučování s jinou obcí a připojení k jiné obci (viz výše) atd.;
4) zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obce;
5) záležitosti zabezpečování veřejného pořádku.

Zákon o obcích rozlišuje obecně závazné vyhlášky, kterými může obec ukládat povinnosti a vyhlášky, které povinnosti neukládají. Je tomu tak v § 10, který stanovuje, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku – např. stanovení činností, které by mohly narušit veřejný pořádek nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy, ochrannou bezpečnosti, zdraví a majetku atd.,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků… v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí atd.,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Takovým zvláštním zákonem je např. zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, který v § 24 odst. 2 stanovil, že obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

Pokud obecně závazná vyhláška nestanovuje povinnosti, může upravovat cokoli, co je v mezích samostatné působnosti zastupitelstva. Nemůže ale zasahovat do soukromoprávních vztahů, musí se vždy pohybovat v oblasti veřejné správy.

6.2 Postoj Ústavního soudu České republiky k obecně závazným vyhláškám obce a jeho vývoj

V této části práce se budu věnovat nálezům Ústavního soudu České republiky, které odráží postoj tohoto soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Tento postoj se totiž v průběhu

[90] Příkladný výčet oblastí spadajících do samostatné působnosti obsahuje zákon o obcích v § 35, § 35a, § 84, § 85, §102

let velmi změnil, a to se mi zdá velice zajímavé. Pro začátek je důležité uvést ustanovení, z nichž Ústavní soud při svém výkladu vycházel, a která ve svém důsledku zapříčinila rozpor v průběhu rozhodování Ústavního soudu. Jsou jimi:

- čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“;
- čl. 104 odst. 3 Ústavy: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“;
- čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon“;
- čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“;
- čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem“.

Z výše uvedených článků Listiny základních práv a svobod lze dovodit, že proto, aby obce mohly prostřednictvím obecně závazných vyhlášek ukládat povinnosti, potřebují zákonné zmocnění k tomu, aby mohly takovou obecně závaznou vyhlášku vydat. Nicméně v Ústavě ČR se nic takového nedočteme. A právě otázku, zda ono zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je dostatečné k tomu, aby obec uložila povinnost obecně závaznou vyhláškou, nebo zda překročí svou samostatnou působnost, pokud takovou vyhlášku vydá bez speciálního zákonného zmocnění, které požaduje Listina základních práv a svobod, řešil Ústavní soud, jakožto hlavní orgán kontroly ústavnosti a zákonnosti právních norem.

Ústavní soud zpočátku zaujímal takový názor, že je nutné výslovné zákonné zmocnění, nicméně v průběhu několika let zcela změnil svůj postoj k této problematice, kdy posílil autonomii územních samosprávných celků.

Ústavní soud rozhoduje o ústavnosti případně o zákonnosti právních norem tím, že rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů (odlišných od zákona – o tom rozhoduje Ústavní soud dle jiného ustanovení) nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.[91]

[91] Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy

Ústavní soud se touto problematikou začal zabývat již v roce 1993, kdy ve svém nálezu[92] judikoval, že „*obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“* V této věci šlo o obecně závaznou vyhlášku města Žďár nad Sázavou, která stanovila povinné minimální prodejní doby všech provozních jednotek na území města tím, že určila otevírací a zavírací doby. Ústavní soud zaujal restriktivní postoj ve vztahu k článku 104 odst. 3 Ústavy ČR, když se vyjádřil, že obec potřebuje výslovné zákonné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky stanovující povinnosti, které v daném případě absentovalo. Tento restriktivní postoj byl respektován po dobu dalších třinácti let. V nálezu se Ústavní soud ještě vyjádřil, že *„z uvedeného plyne, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, je nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní.“* Ústavní soud tedy zrušil tuto obecně závaznou vyhlášku obce.

Ústavní soud poté v několika nálezech zopakoval svůj postoj, jako příklad uvedu další nález z roku 1994[93], ve kterém zcela zopakoval onu právní větu, že obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona, a dále uvedl, že *„pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky[94], čl. 2 odst. 3[95] a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod[96].“*

Důvodů pro tento restriktivní postoj Ústavního soudu můžeme nalézt více. Ten první je určitě nutno hledat v dobové situaci – samospráva se u nás v té době prakticky vytvářela od nuly, do té doby fungoval systém národních výborů, což ale nemělo se samosprávou pranic společného. Ústava ČR zavedla samosprávu, ale nikde už nespecifikovala její působnost a hranice. Taktéž tehdejší zákon o obcích nevymezil působnost obcí v samostatné působnosti. To způsobilo nejasnou situaci, kdy ani obce nevěděly, co mohou podřadit pod svou samostatnou působnost a co ne, a proto zkoušely různé věci, tak např.

[92] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93
[93] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93
[94] Každý občan může činit to, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.
[95] Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.
[96] Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

město Olomouc vydalo obecně závaznou vyhlášku, která upravovala pornografii[97]. Nicméně se domnívám, že tímto restriktivním postojem Ústavního soudu docházelo k potírání samosprávy, protože vydávání právních předpisů orgány samosprávy bylo a je jedním z projevů územní samosprávy. Pokud tyto vyhlášky byly vydávány na základě a v mezích zákona, nebyl dle mého přesvědčení důvod, je rušit. Když se podíváme do Ústavy ČR a srovnáme si podmínky pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti a vydávání právních předpisů v rámci působnosti přenesené, rozdíly vyplývají na povrch. Znění článku 104 odst. 3, který se týká samosprávy, je následující: *„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“*, přičemž článek 79 odst. 3 týkající se přenesené působnosti zní: *„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“*. Tyto články mají stejné znění již od roku 1993. Rozdíl mezi těmito články je vcelku zásadní a je vidět na první pohled. Domnívám se, že kdyby Ústava ČR požadovala speciální zákonné zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek, výslovně by tak bylo uvedeno.

Tento restriktivní postoj Ústavního soudu ČR se začal postupně měnit, kdy se nejprve projevoval v odlišném stanovisku soudců. Tuto situaci demonstruje nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997, který zrušil ustanovení obecně závazné vyhlášky města Slatiňany, zakazující provozování veřejné hudební produkce na veřejně přístupných místech a objektech umístěných v blízkosti obytné zástavby po 22.00 hod. Zákon o obcích stanovil, že záležitosti veřejného pořádku patří do samostatné působnosti obcí, nicméně neexistoval žádný zákon, který by přímo umožnil obci „*omezit provozní dobu pohostinských zařízení, oprávněných provozovat taneční a poslechové zábavy“*. Proto Ústavní soud tento článek obecně závazné vyhlášky zrušil, avšak už zde se objevil odlišný názor dvou soudců Ústavního soudu, kdy se v odchylném stanovisku vyjádřili, že obce nepotřebují k vydávání obecně závazných vyhlášek zákonné zmocnění, neboť je vydávají v mezích své působnosti (opírali se při tom o rozdílné znění článku 104 odst. 3 a článku 79 odst. 3 Ústavy, jak bylo popsáno výše). Obecně závazné vyhlášky ale musí být v souladu se zákony. Dále se v odlišném stanovisku můžeme dočíst, že *„Ústavní soud měl poté, co dospěl k závěru, že napadené ustanovení vyhlášky patří do oblasti samostatné působnosti obce, posoudit, zda není v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož je zastupitelstvům přiznáno právo obecně závazné vyhlášky vydávat v mezích své působnosti. Pod pojmem „v mezích své působnosti“ je nutno v kontextu s čl. 4 odst. 1*

[97] Obecně závazná vyhláška města Olomouce ze dne 13. března 1991 o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru ve městě Olomouci

Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona, rozumět zákonem vymezenou působnost obcí. Toto ustanovení je dále rozvedeno v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány, pokud jsou v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. To znamená, že Ústavní soud měl zvážit, zda napadené ustanovení citované vyhlášky bylo vydáno v rámci zákonem stanovené působnosti obce (tj. na základě zákona) a zda jím nebyl porušen zákon nebo obecně závazný předpis, který ústřední orgány k jeho provedení vydaly (tj. v mezích zákona)." Soudci ve svém odlišném stanovisku vyjádřili názor, že posuzovaná vyhláška byla vydána v souladu s čl. 104 odst. 3 Ústavy i s čl. 4 odst. 1 Listiny. Ustanovení „na základě zákona" není totéž, jako „na základě zákonného zmocnění". Pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku v rámci samostatné působnosti, naplní požadavek, aby byla vydána na základě zákona.

V roce 2000 nabyl účinnosti nynější zákon o obcích, a s tím se také začal upravovat postoj Ústavního soudu České republiky. Zákon stanovil, co patří do samostatné působnosti obce, a v jakých oblastech může obec stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Ono vymezení těch oblastí je nutno chápat jen jako další speciální zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Ústavní soud nálezem[98] stanovil tzv. test čtyř kroků, jehož jednotlivými kritérii se musí obec řídit při vydávání obecně závazné vyhlášky, a zároveň budou předmětem přezkumu obecně závazné vyhlášky ze strany Ústavního soudu.[99] Test zní následovně:

1) obec musí mít pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky;

2) obec se musí při vydávání obecně závazné vyhlášky pohybovat v zákonem vymezené věcné působnosti;

3) obec nesmí zneužít zákonem jí svěřenou působnost při vydávání obecně závazné vyhlášky;

4) obsah obecně závazné vyhlášky musí být srozumitelný.

Zcela zásadní změna postoje Ústavního soudu ČR k problematice vydávání obecně závazných vyhlášek nastala v roce 2007, kdy Ústavní soud rozhodoval ve věci obecně závazné vyhlášky města Jirkov, která ukládala vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně dvakrát ročně. Ústavní soud i zde použil tzv. test čtyř kroků. Vyjádřil se, že doposud zastával názor, že obec musí

[98] Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

[99] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 46

být výslovně zmocněna zákonem, aby mohla uložit povinnosti v obecně závazné vyhlášce, a dodává, že „*tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy znovu a trpělivě objevován a prosazován. Zákonodárce na počátku 90. let minulého století dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit, a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně, jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřípustné partikularizace právního řádu České republiky, musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu.“* Dále Ústavní soud konstatoval, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je nutno dále interpretovat tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Obce tedy nepotřebují další zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny[100]).

Obce díky tomuto nálezu (a také samozřejmě díky novému zákonu o obcích) získaly poměrně velkou volnost v oblasti ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek. Nicméně obecně závazná vyhláška musí i nadále upravovat záležitosti místní povahy a nesmí upravovat takové záležitosti, které jsou vyhrazeny jen a pouze zákonu, a nesmí být se zákonem v rozporu. Mohlo by se zdát, že obec může stanovovat povinnosti formou obecně závazné vyhlášky v celé své samostatné působnosti, avšak Ústavní soud až takovou volnost nepovolil, když stanovil, že považuje za důležitý § 10 zákona o obcích, který vymezuje oblasti, v nichž může obec uložit povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Toto ustanovení se tímto *„dostalo do nové pozice – a obecní normotvorba k tomu, aby obec nepřekročila vymezenou věcnou působnost, nepotřebuje sice explicitní zmocnění ve zvláštním zákoně, ale zároveň nesmí překročit mantinely tohoto § 10.“*[101] Tento postoj Ústavního soudu České republiky se projevuje i v dalších judikátech.

[100] „Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“

[101] MÜLLEROVÁ, H.: *Obecně závažné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky*. *Správní právo*. roč. 2011, č. 7

6.3 Místní referendum v obcích

Místní referendum je jedním z právních nástrojů, kterým se občané mohou přímo podílet na správě věcí veřejných.[102] Místní referendum je projevem čl. 21 odst. 1 Listiny základních lidských práv a svobod, v němž je deklarováno, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Místní referendum upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Rozhoduje se v něm o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. V nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 je vyjádřen účel místního referenda, jímž je *„umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoli rozhodování, jímž by se – v rozporu se smyslem zákona o místním referendu – nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi. Opačný výklad by absurdně mohl připustit i cyklení referend (referendum o tom, že má být konáno referendum o dalším referendu atd.).“* Referendum je nutno chápat jako doplňkový a ad hoc používaný instrument, který by měl být výjimečný.[103]

V místním referendu se hlasuje o navržené otázce, která musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Otázka položená v místním referendu se musí týkat jedině samostatné působnosti, přenesená působnost je vyloučená.[104] V § 7 zákona o místním referendu je výčet oblastí, v nichž nelze konat místní referendum. Těmito oblastmi jsou záležitosti týkající se místních poplatků a rozpočtu obce, zřízení nebo zrušení orgánů obce a jejich vnitřní uspořádání, volba a odvolání starosty, místostarosty, členů rady či zastupitelstva obce, schválení, změny či zrušení obecně závazné vyhlášky atd. Dále je místní referendum nepřípustné, pokud by otázka v něm položená byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí vzešlé z místního referenda mohlo být v rozporu s právními předpisy.

Hlasovat v místním referendu může každá osoba, jež má právo volit do místního zastupitelstva. Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Místní referendum se může konat, pokud se na tom usnese zastupitelstvo obce, nebo přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení. Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořila svým podpisem dostatečná část oprávněných osob. Onen potřebný

[102] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou.* Praha: Leges, 2012. s. 152

[103] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04

[104] § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

počet oprávněných osob upravuje § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, kde je stanoven určitým procentem z celkového počtu obyvatel v obci či části obce. Zákon dále stanovuje podstatné náležitosti návrhu přípravného výboru[105], a pokud jsou tyto splněny, návrh předloží rada obce k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání. Pokud zastupitelstvo rozhodne o vyhlášení místního referenda, toto usnesení vyvěsí na úřední desce po dobu patnácti dnů. Jestliže zastupitelstvo samo rozhoduje o konání místního referenda, postačí ke kladnému výsledku prostá většina hlasů všech členů zastupitelstva.

Místní referendum se má konat nejpozději do 90 dnů ode dne jeho vyhlášení, pokud se v návrhu přípravného výboru nestanoví doba pozdější. Den vyhlášení je shodný se dnem jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Pokud se koná místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce, nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce. Vyhlášení místního referenda, jakož i výsledek hlasování a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, musí starosta obce oznámit Ministerstvu vnitra. Aby bylo rozhodnutí přijaté v místním referendu platné, musí se hlasování účastnit alespoň 35 % oprávněných osob. Pokud pro rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, je přijaté rozhodnutí závazné, přičemž tato nadpoloviční většina musí představovat alespoň 25 % oprávněných osob. Dřívější úprava požadovala alespoň poloviční účast oprávněných osob, aby rozhodnutí vzešlé z místního referenda bylo platné. Tato přísná podmínka vedla k velkému výskytu neplatných rozhodnutí v místním referendu, které se tak konalo zbytečně. Tím, že se požadavek na nutnou účast v místním referendu zmírnil, došlo k zefektivnění tohoto instrumentu, ale i nadále je zachována reprezentativní účast na rozhodování v místním referendu.[106]

Zákon o místním referendu dává zastupitelstvu obce možnost, aby rozhodlo o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu bez vyhlášení místního referenda.[107] Pokud k takové situaci dojde, zastupitelstvo obce musí neprodleně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru, který má lhůtu sedmi dnů ode dne doručení vyrozumění na to, aby se vyjádřil, zda na trvání místního referenda trvá či nikoli. Pokud na konání trvá, zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí, přičemž původní rozhodnutí zastupitelstva obce o dané otázce pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti.

[105] § 10 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[106] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 128
[107] § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

Pokud zastupitelstvo obce rozhodne, že se místní referendum o navržené otázce nevyhlásí, nebo vůbec nerozhodne o návrhu případného výboru na vyhlášení místního referenda, může se přípravný výbor domáhat ochrany u soudu v rámci správního soudnictví. Soud pak vydá rozhodnutí o návrhu na vyhlášení místního referenda, které nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.[108]

6.4 Kontrola a dozor nad výkonem samostatné působnosti

Kontrola výkonu samostatné působnosti obce byla do českého právního řádu zavedena novelou zákona o obcích, konkrétně zákonem č. 234/2006 Sb., s účinností od 1. července 2006. Dozor nad obcemi je upraven v samostatné hlavě VI zákona o obcích, kde je zároveň dozor nad samostatnou i přenesenou působností. Taktéž je dozor upraven v Evropské chartě místní samosprávy, která ve svém článku 8 stanovila, že dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak stanoví ústava nebo zákon, přičemž zasahování kontrolujícího orgánu musí být přiměřené významu zájmů, které má chránit.

Kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřuje zákon o obcích Ministerstvu vnitra, konkrétně odboru dozoru a kontroly veřejné správy, které při kontrole zjišťuje, zda orgány obcí dodržují zákony a jiné právní předpisy při výkonu samostatné působnosti. Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, Ústava ČR ve svém článku 101 odst. 4 zakotvila pravidlo, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, kdy to vyžaduje ochrana zákona, a jen takovým způsobem, který stanoví zákon. Dozor státních orgánů je tedy zaměřen na zajištění zákonnosti a souladu aktů vydaných orgány obcí i s jinými právními předpisy. Dozor státních orgánů musí být konstruován tak, aby se zamezilo nadměrným, neoprávněným a neústavním zásahům státních orgánů do činnosti samosprávy, na druhé straně musí být státní dozor dostatečně účinný. Tato záležitost je komplikována ještě tím, že orgány obcí a krajů vykonávají kromě samosprávy i správu státní v rámci přenesené působnosti.[109]

Postup kontroly se liší, jestliže se jedná o kontrolu obecně závazné vyhlášky obce či jiného aktu vydaného v rámci samostatné působnosti obce. Dozor podle zákona o obcích je dozor již vydaných aktů, jedná se tedy o dozor následný. Uplatnění dozorčích oprávnění není

[108] § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

[109] GROSPIČ J., LOUDA T., VOSTRÁ L.: *Modernizace veřejné správy v České republice a v Evropě.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 168

omezeno žádnou lhůtou, lze je uplatnit vůči aktům, které jsou v době provádění dozoru platné.[110]

Obec má povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po jejím vyhlášení Ministerstvu vnitra, které ji přezkoumá z hlediska její souladnosti se zákonem. Zřejmě by nebylo špatné, kdyby se tato povinnost upravila tak, že by obec danou vyhlášku musela zaslat již po jejím schválení, zjednodušil by se tak dle mého proces její nápravy, kdy by se nemusela pozastavovat účinnost obecně závazné vyhlášky.

6.4.1 Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obce

Ministerstvo vnitra zkoumá obecně závaznou vyhlášku z hlediska formálního a obsahového. U formální stránky posuzuje zejména skutečnost, zda byla obecně závazná vyhláška přijatá a vydaná v mezích Ústavou garantované a zákony konkretizované kompetence obcí a zda se tak stalo Ústavou a zákony předvídaným způsobem.[111] Z hlediska obsahu obecně závazné vyhlášky se posuzuje její soulad s ústavními zákony a zákony. Ministerstvo vnitra používá pro přezkum obecně závazných vyhlášek tzv. test čtyř kroků, který sestavil Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 63/04 (viz výše). V prvé řadě tedy Ministerstvo vnitra zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku a zda byla vydána v souladu s právním řádem. Dalším bodem testu je skutečnost, zda se obec nepohybovala mimo rámec zákonem vymezené věcné působnosti (neboli *ultra vires*). Poté zkoumá, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Z rozhodovací praxe je pod tento bod možno podřadit např. neurčitost právního příkazu nebo nedostatečně konkretizovaná veřejná prostranství.[112] K tomuto bodu se Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku č. 22/2008 vyjádřilo, že je třeba respektovat skutečnost, že zejména od menších obcí se nedá očekávat, že budou právní předpisy formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít zákonné normy, nicméně však nelze připustit, aby ustanovení právních předpisů obcí byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresáti těchto norem nebyli schopni předvídat jejich aplikaci, a tudíž by neměli možnost přizpůsobit tomu své chování. Jestliže obecně závazná vyhláška obce projde i třetím bodem testu, posuzuje se pak z hlediska nerozumnosti. Nerozumná je vyhláška, která je zjevně absurdní.

Jestliže obec vydá obecně závaznou vyhlášku, která odporuje zákonu, Ministerstvo vnitra tuto obec vyzve ke zjednání nápravy, na což má obec 60 dní od doručení výzvy. Pokud

[110] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 164
[111] Stanovisko Ministerstva vnitra č. 22/2008 ze dne 15. 8. 2008
[112] Stanovisko Ministerstva vnitra č. 22/2008 ze dne 15. 8. 2008

obec nápravu nezjedná, Ministerstvo vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti dané obecně závazné vyhlášky, která nastává dnem doručení rozhodnutí obci. Současně s rozhodnutím o pozastavení účinnosti stanoví Ministerstvo vnitra dodatečnou lhůtu k nápravě. V případě, že zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě zjedná, Ministerstvo vnitra zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.

Pokud Ministerstvo vnitra shledá, že obecně závazná vyhláška obce je ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může pozastavit její účinnost, aniž by předem vyzvalo k nápravě. Následný postup je totožný s postupem uvedeným v předchozím odstavci.

Jestliže ale zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě nezjedná a zároveň nepodá proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh Ústavnímu soudu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Pokud byl rozklad podán, může tento návrh podat Ministerstvo vnitra až po uplynutí 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.

Jestliže Ústavní soud ČR návrh Ministerstva vnitra odmítne, zamítne nebo zastaví řízení, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zastupitelstvu obce je dána možnost zjednat nápravu ještě před rozhodnutím Ústavního soudu o zrušení obecně závazné vyhlášky, přičemž tuto skutečnost musí obec neprodleně oznámit Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra poté zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce do patnácti dnů od doručení sdělení o zjednání nápravy.

Pokud ale obec nápravu nezjedná a Ústavní soud shledá, že je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, rozhodne o jejím zrušení, či o zrušení konkrétního ustanovení za současného ponechání zbylé části obecně závazné vyhlášky v platnosti.

6.4.2 Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti

Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti vykonává taktéž Ministerstvo vnitra. V těchto případech se uplatňuje stejný postup jako při výkonu dozoru obecně závazných vyhlášek s jednou zásadní odchylkou, a tou je příslušnost soudu – o zrušení obecně závazných vyhlášek obce rozhoduje Ústavní

soud ČR, ale v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti rozhoduje příslušný krajský soud v režimu správního soudnictví[113].

Ministerstvo vnitra při zjištění rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem nejprve vyzve ke zjednání nápravy. Pokud zjednána nebude, Ministerstvo vnitra pozastaví výkon tohoto aktu obce. Pokud je takový akt ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem, může Ministerstvo vnitra pozastavit výkon bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Výkon dotyčného aktu je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Současně obec dostane přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud obec akt napraví, Ministerstvo vnitra zruší své rozhodnutí o pozastavení výkonu. Jestliže ale obec nápravu nezjedná a nepodá proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad, Ministerstvo vnitra podá návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti, nicméně tento návrh nebude projednávat Ústavní soud ČR jako v případě obecně závazných vyhlášek, ale krajský soud rozhodující ve věcech správního soudnictví. Pokud ale takový akt byl již vykonán, Ministerstvo vnitra výkon nepozastaví, nýbrž jen podá návrh soudu na jeho zrušení.

6.4.3 Kontrola výkonu samostatné působnosti

Kontrola výkonu samostatné působnosti slouží ke zjištění, zda orgány obce dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy. Kontrola je prováděna podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), přičemž zákon o obcích tuto úpravu doplňuje. Jak již bylo řečeno, kontrola samostatné působnosti obcí je svěřena Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra musí oznámit starostovi obce zahájení kontroly. O průběhu kontroly se sepisuje protokol o kontrole, který musí obsahovat všechna zjištění, včetně zjištěného nezákonného postupu.[114] Osoby provádějící kontrolu mají právo vstupu do objektů a jiných prostor, které souvisejí s prováděnou kontrolou. Obec musí poskytnout veškerou nutnou součinnost. Starosta obce může podat námitky proti protokolu o kontrole, a to do 15 dnů ode dne jeho převzetí. O námitkách rozhoduje kontrolující, pokud se starosta proti rozhodnutí o námitkách odvolá, rozhodne o nich orgán, který kontrolující orgán pověřil kontrolou.[115]

Starosta obce na nejbližším zasedání zastupitelstva konaném po ukončení kontroly seznámí zastupitelstvo obce s výsledky uskutečněné kontroly. V případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup obce, předloží starosta zastupitelstvu návrh opatření k nápravě kontrolou

[113] § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[114] § 12 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole
[115] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 143

zjištěných nedostatků a k zamezení jejich opakování. Taktéž musí obec informovat občany, a to tím, že vyvěsí informaci o jednání zastupitelstva včetně návrhu opatření k nápravě na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně patnácti dnů. Obce jsou povinny zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou.

6.4.4 Zrušení obecně závazné vyhlášky města Cheb

V této kapitole se budu věnovat konkrétnímu případu zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky, abych uvedla výše popsaný postup dozoru výkonu samostatné působnosti obce do praktické roviny. Předmětnou obecně závaznou vyhláškou je vyhláška města Cheb č. 6/2012, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, ze dne 26. dubna 2012.

V nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 se můžeme dočíst, že obecně závazná vyhláška byla vydána předepsaným postupem a taktéž byla řádně vyhlášena. Touto obecně závaznou vyhláškou si město Cheb v čl. III odst. 2 zajistilo výjimku z vyhláškou stanoveného zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na určitých veřejných prostranstvích, kdy toto ustanovení přesně znělo: *„na veřejných prostranstvích ve správním území města Cheb, jmenovitě v historickém jádru města Cheb prohlášeném Výnosem ministerstva kultury ČSR ze dne 6. 10. 1981 za městskou památkovou rezervaci a dále na třídě Svobody až po ulici Evropskou se zakazuje provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Městská památková rezervace je vyznačena v příloze č. 1 této vyhlášky. Rada města Cheb může na základě písemné žádosti udělit výjimku k provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.“* Nepodařilo se mi z dokumentů dostupných na stránkách Ministerstva vnitra zjistit, kdy přesně vyzvalo Ministerstvo vnitra město Cheb ke zjednání nápravy, nicméně dne 22. února 2013 vydalo rozhodnutí o pozastavení účinnosti předmětné vyhlášky. Ani poté však město Cheb nápravu nezjednalo. Proto Ministerstvo vnitra podalo návrh na zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu ČR, kterému byl návrh doručen dne 23. 7. 2013. Ministerstvo vnitra se domáhalo zrušení pouze poslední věty ustanovení čl. III odst. 2 předmětné obecně závazné vyhlášky, a to pro rozpor se zákonem. Ministerstvo vnitra svůj návrh odůvodnilo tím, že město Cheb regulovalo danou obecně závaznou vyhláškou ochranu veřejného pořádku, bezpečnosti, zdraví a majetku, nicméně své vlastní činnosti nepodřizuje pod právní regulaci této vyhlášky. Podle Ministerstva vnitra není zřejmé, z jakých důvodů by provozování ohňostroje či pyrotechnických efektů městem, nemělo být stejně ohrožující pro hodnoty, které chrání daná vyhláška. Dále se Ministerstvo

vnitra vyjádřilo, že pokud se výjimka týká pouze jediného subjektu (města Cheb), *„odchyluje se od principu obecnosti obsahu právních předpisů, který je součástí principů materiálního právního státu, a jako takový dopadá také na obecní normotvorbu*.“ Tím, že město Cheb vyjmulo svou činnost spočívající v pořádání akcí, jejichž součástí může být ohňostroj a pyrotechnické efekty z posouzení, které bylo zavedeno pro jiné subjekty v rámci povolovacího řízení, město současně vyloučilo možnost přezkoumání v rámci správního soudnictví, zda pořádání určité akce, jejíž součástí má být ohňostroj, bude směřovat k naplnění veřejného zájmu. Zároveň výjimka, která byla adresována v obecně závazné vyhlášce pouze jedinému subjektu, *„překračuje meze ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a představuje porušení principu rovnosti, který je jedním z principů materiálního právního státu podle čl. 1 Ústavy ČR, a to vzhledem k tomu, že k přijetí napadené právní úpravy schází racionální účel, který by dostatečně odůvodňoval odlišný právní režim pouze pro veškerou činnost města…“*

Město Cheb s návrhem na zrušení dotčeného ustanovení samozřejmě nesouhlasilo a vyjádřilo se, že na napadeném ustanovení obecně závazné vyhlášky neshledává nic, co by zakládalo jakoukoliv diskriminaci subjektů dotčených touto vyhláškou, popřípadě rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Výjimka je podle města procesní (nikoli hmotněprávní), která vychází z premisy, *„že rada obce vždy schválí žádost, kterou by v podstatě sama podala. Již samo řízení o žádosti obce o povolení předmětné výjimky z vyhlášky by bylo řízením zcela absurdním, s dopředu snadno předvídatelným výsledkem rozhodnutí, neboť je zcela nepředstavitelné, aby rada obce své vlastní záležitosti nevyhověla.“*

Po přezkoumání dané vyhlášky došel Ústavní soud ČR k názoru, že vyhláška zavádí dva odlišné právní režimy pro provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů v závislosti na osobě pořadatele akce. Při akcích pořádaných městem lze pyrotechnické efekty a ohňostroje provádět bez omezení, nicméně v ostatních případech je provádění těchto činností zakázáno s poukazem na ochranu místních záležitostí veřejného pořádku s tím, že rada města může udělit výjimku z tohoto zákazu. Tím si město Cheb založilo nedůvodně nerovný přístup k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé. *„Chybí totiž jakýkoli racionální a přípustný účel, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by město Cheb nemělo být při provádění činností téhož druhu podrobeno své vlastní regulaci, jaká se vztahuje na ostatní subjekty… Jde tedy ze strany města Cheb o akt nepřípustné libovůle, jejíž deklarací je ostatně i tvrzení účastníka, že napadené ustanovení „samozřejmě vychází z premisy, že rada obce vždy schválí žádost, kterou by v podstatě sama podala“.“* Touto výjimkou se navíc porušují

i práva dalších osob, které by mohly být pořádáním akcí spojených s ohňostroji dotčeny, a to tak, že tyto osoby by mohly ve správním řízení o udělení výjimky tvrdit rozhodné skutečnosti k ochraně svých práv a zájmů, navrhovat důkazy a vyjadřovat se, nicméně v tomto případě bylo rozhodování o výjimce nahrazeno obecnou výjimkou pro akce konané městem Cheb, tudíž dotčené osoby by neměly ani možnost vyjádřit se. Ústavní soud na základě výše uvedeného neprováděl jinak obvyklý test čtyř kroků, protože by nadevší pochybnost napadené ustanovení neobstálo při posuzování otázky, zda obec nezneužila svou působnost (třetí krok testu) ani zda je rozumné (čtvrtý krok testu). Ústavní soud ještě ve svém nálezu dodal, že obce nemohou mít takové výsadní postavení, které by jim umožňovalo regulovat činnost fyzických a právnických osob, aniž by regulaci podrobily i svou takovou činnost. Jestliže zákon či ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou určité činnosti ve veřejném zájmu a ze stanovených důvodů, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy stejně, to znamená, že i pro obec, která takový zákaz či omezení vydala.

Ústavní soud uzavřel případ tím, že *„napadené rozhodnutí je v rozporu s principem materiálního právního státu, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci, a to bez přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu, slučitelného se zásadami charakterizujícími demokratický a právní stát. Dále shledal rozpor napadeného ustanovení s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy, neboť město Cheb překročilo meze zákonného zmocnění.“* Proto Ústavní soud zrušil napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012.

Tento případ je zajímavý tím, že se zde střetává vcelku pochopitelný argument města Cheb, že rada obce vždy schválí svou žádost, s principem rovného postavení adresátů obecně závazné vyhlášky. Nedokážu si představit situaci, v níž by rada obce skutečně neschválila svou žádost o výjimku týkající se konání ohňostroje či pyrotechnických efektů, nicméně na druhé straně vah figuruje princip rovného zacházení, zákaz libovůle a zákaz odepření soudního přezkumu činností konaných městem Cheb. Zákaz odepření soudního přezkumu souvisí se zásadou transparentnosti a přezkoumatelnosti konání orgánů nadaných veřejnou mocí. Obce si za určitých předpokladů určitě mohou udělit výjimku, zajisté k tomu ale musí vést racionální důvod, a tuto výjimku musí obec náležitě odůvodnit, a argument, že „rada obce samozřejmě schválí své žádosti“, zde prostě a jednoduše neobstojí. Zvláště když k tomu přičteme fakt, že oproti tomuto důvodu stojí princip rovného zacházení.

7 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE

Obec, respektive její orgány, v rámci přenesené působnosti vykonává nepřímo státní správu, jejíž výkon na ni byl delegován zákonem. Tuto státní správu vykonává jménem státu, nikoli svým vlastním jménem. V systému státní správy je realizován princip dekoncentrace výkonu veřejné správy, na jehož základě stát delegoval určité pravomoci na nižší úroveň při zachování principů nadřízenosti a podřízenosti. Možnost obcí vykonávat státní správu je deklarována v čl. 105 Ústavy ČR, podle něhož lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Takovým zákonem je obecní zřízení, které upravuje přenesenou působnost obcí v hlavě III. Přenesenou působnost obcí ale upravují i speciální zákony na úseku veřejného práva, které stanovují věcnou příslušnost orgánů obce k výkonu určitého úseku státní správy.[116] Přenesenou působnost vykonává především obecní úřad, pokud daná věc není v kompetenci rady obce či zvláštního orgánu obce.[117] Při výkonu přenesené působnosti se musí orgány obce řídit zákony a jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, přičemž platí, že tato usnesení a směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem, a musí být platné, čímž se rozumí jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Taktéž se musí orgány obce řídit opatřeními příslušných orgánů veřejné správy, které byly přijaty při kontrole výkonu přenesené působnosti (zejména opatření krajských úřadů). Zákon o obcích ale rozlišuje situace, kdy obec vydává nařízení v přenesené působnosti, a kdy vykonává přenesenou působnost jinými právními prostředky. Pokud totiž rada obce vydává nařízení, musí se řídit jen a pouze zákony a jinými právními předpisy. Metodickou a odbornou pomoc vykonává ve vztahu k obcím krajský úřad, který je zároveň nadřízeným orgánem obce v přenesené působnosti. Toto postavení mu ale nedává pravomoc ukládat orgánům obcí závazné úkoly ve věcech přenesené působnosti.[118] Obec každoročně přijímá příspěvek na výkon přenesené působnosti ze státního rozpočtu, přičemž jeho výše se odvíjí od rozsahu výkonu přenesené působnosti a počtu občanů. Výše příspěvku je však v mnohých případech nedostatečná, a tak obce musejí financovat výkon přenesené působnosti ze svého rozpočtu, což jistě obce značně zatěžuje a také nemohou své prostředky vynaložit na rozvoj obce a potřeby občanů. Je ale nutné podotknout, že obce

[116] KOČÍ R.: Obecní *samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 72
[117] § 109 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích
[118] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 72

jsou příjemci správních poplatků a sankčních plateb, které souvisejí s výkonem přenesené působnosti, a které tvoří nezanedbatelnou položku v příjmech obce.[119]

V roce 2003 se konala v Třešti mezinárodní konference, kde se její účastníci mimo jiné zabývali i problematikou financování výkonu přenesené působnosti. Současný systém je tedy založen na každoročně stanoveném příspěvku, jenž je určen v zákoně o státním rozpočtu. Je tím zabezpečena jakási pružnost, kdy je možné reagovat na rozsah výkonu přenesené působnosti vykonávaných obcemi, nicméně to vede k tendenci šetřit, kde se dá. Jinou možnou alternativou by byla plná úhrada výkonu přenesené působnosti obce formou dotace. To by vedlo k plné spokojenosti všech obcí, protože by získaly zpět všechny prostředky, které vynaložily na výkon přenesené působnosti. Nicméně na druhé straně bychom se určitě setkávaly se značným plýtváním a také s velmi obtížnou administrativou. Dalším možným řešením by bylo zvýšení podílu na sdílených daní u obcí s rozšířenou působností. Tím by ale došlo k úplnému spojení prostředků na samosprávu i na přenesenou působnost, a tento jev není prospěšný. Poslední zmíněnou variantou by byla situace, kdy by obec měla dva oddělené rozpočty, a to jeden rozpočet na výkon státní správy a druhý na výkon samosprávy. Příjmy rozpočtu na výkon státní správy by byly tvořeny příspěvkem ze státního rozpočtu a výběrem správních poplatků a pokut. Problém by byl u výdajové stránky rozpočtu, protože ne vždy lze od sebe oddělit samosprávu a státní správu.[120] Každá varianta má tedy svá pozitiva i negativa.

7.1 Vymezení rozsahu výkonu přenesené působnosti obcí

Z hlediska rozsahu výkonu přenesené působnosti rozdělujeme obce do tří skupin, a to na obec prvního stupně, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností. O těchto stupních obcí bylo již něco málo napsáno v kapitole o druzích obcí.

Všem obcím svěřuje obecní zřízení výkon státní správy v základním rozsahu. Pověřené obecní úřady kromě základního rozsahu státní správy vykonávají ještě další přenesenou působnost i v dalších obcích.[121] Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají základní rozsah státní správy na území své obce a dále vykonávají působnost pověřeného obecního úřadu v jeho správním obvodu.[122]

---

[119] KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 73

[120] GROSPIČ J., VOSTRÁ L., ČERMÁKOVÁ J.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 70 - 72

[121] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 64

[122] HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 65

7.1.1 Obec prvního stupně

Obec prvního stupně vykonává svou přenesenou působnost jen v základním rozsahu, přičemž její výkon je realizován prostřednictvím obecního úřadu nebo zvláštních orgánů obce (např. komise pro projednávání přestupků). Do základního rozsahu přenesené působnosti patří např. evidence občanů, vedení matriky, řízení o některých přestupcích atd. V malých obcích je většinou nedostatečný profesionální výkonný aparát pro výkon přenesené působnosti, a proto musí řadu otázek rozhodovat starosta osobně. To může vyvolávat problémy z hlediska odlišného právního postavení starosty. Může dojít ke zvyšování potenciálu korupčního prostředí v samosprávě, neboť zde může existovat vyšší stupeň zájmu na určitém rozhodnutí, které je ovlivněno osobními vztahy.[123] Aby byla přenesená působnost vykonávána efektivně, vyžaduje práci odborně proškolených a specializovaných úředníků. Obecně platí, že čím je obec větší, tím je zde vyšší specializace jednotlivých úředníků pro dané úseky státní správy. V malých obcích plní úředníci často i několik specializovaných agend najednou, čímž se na jednu stranu efektivně využívá pracovní síla, na druhou stranu ale může trpět samotná kvalita výkonu přenesené působnosti.[124]

7.1.2 Obec s pověřeným obecním úřadem

Zákon o obcích vymezuje pověřený obecní úřad jako úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve svém správním obvodu. Obce s pověřeným obecním úřadem stanoví zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (Příloha 1) a správní obvody pověřených obecních úřadů jsou stanoveny vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

7.1.3 Obec s rozšířenou působností

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je vymezen v zákoně o obcích jako obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64 vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve svém správním obvodu, přičemž obce s rozšířenou působností stanovil taktéž zákon č. 314/2002 Sb., ale v Příloze č. 2.

[123] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, Ministerstvo vnitra 2012

[124] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, Ministerstvo vnitra 2012

7.1.4 Změny v působnosti orgánů obcí vykonávajících přenesenou působnost

Obecní zřízení umožňuje obcím, které vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, aby uzavřely veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem bude dohoda o tom, že orgány jedné obce budou vykonávat přenesenou působnost nebo její část i na území druhé obce, která je účastníkem této smlouvy. S takovou dohodou musí souhlasit krajský úřad. Předmětem této veřejnoprávní smlouvy nemůže být taková přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, to znamená, že se může týkat jen základního rozsahu přenesené působnosti.

Stejnou možnost mají i obce s rozšířenou působností. Podmínkou však je, že se obě obce nacházejí ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, a s touto smlouvou musí souhlasit Ministerstvo vnitra. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být mimo jiné i určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude jedna obec vykonávat pro jinou a zároveň způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Druhým způsobem změny v působnosti orgánů obcí je rozhodnutí příslušného správního orgánu o odejmutí výkonu přenesené působnosti obci, která jej není schopna zajistit. Pokud není schopna zajistit výkon přenesené působnosti obec prvního stupně, rozhoduje krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Zároveň krajský úřad rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Pokud své povinnosti neplní orgán obce s rozšířenou působností, rozhodne o odejmutí výkonu přenesené působnosti nebo její části Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, a zároveň rozhodne, že pro něj bude tento odejmutý úsek přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Veřejnoprávní smlouvy se využívají zejména k zajištění výkonu přenesené působnosti v oblasti přestupků, sociálněprávní ochrany dětí a sociální péče a sociálního zabezpečení.[125]

7.2 Vydávání nařízení radou obce

V § 11 zákona o obcích je stanoveno, že obec může na základě zákona a v jeho mezích vydávat nařízení obce v přenesené působnosti, a to v případě, kdy k tomu je zákonem

[125] Přehled veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností za rok 2015 dostupný na stránkách Ministerstva vnitra; www.mvcr.cz

zmocněna. Tato pravomoc vydávat nařízení obce je vyhrazena jen a pouze radě[126], avšak v obcích, kde rada není zřízena, vydává nařízení zastupitelstvo obce. Radě obce tedy nestačí k vydání nařízení zmocnění v obecním zřízení, nicméně musí existovat speciální zákon, který výslovně zmocní radu obce, aby vydala nařízení. Úprava vydávání nařízení je obsažena též v Ústavě ČR v čl. 79 odst. 3, který stanovil, že *„ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“*

Nařízení obce je sekundární právní předpis, kterým se provádí zákon. Rada obce se při jeho vydávání musí řídit zákony a jinými právními předpisy, což lze vyložit tak, že nařízení obce nemá upravovat vůbec nebo jinak určitou věc, kterou upravují právní předpisy s celostátní nebo krajskou působností anebo právní předpisy s působností ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností.[127] Ústavní soud ČR se v jednom ze svých nálezů[128] vyjádřil k procesu vydávání nařízení obce, kdy řekl, že *„obec při vydání nařízení musí postupovat „secundum et intra legem“, nikoli „praeter legem“[129], jí vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci. Zde nacházejí specifická uplatnění i kritéria testu ústavnosti, dovozená pro obecně závazné vyhlášky obce, zejména zda obec při jejím vydání nejednala ultra vires, resp. zda nezneužila svoji působnost, a uplatní se konečně i obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Nedostatek některé z těchto podmínek pak představuje vadu nařízení, jež má logicky povahu vybočení ze zákonného zmocnění, které je ústavněprávně relevantní (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy), a v přezkumu vedeném Ústavním soudem vede nevyhnutelně k derogaci takového předpisu, respektive jednotlivých ustanovení.“*

Aby bylo nařízení rady vydáno v mezích zákona, musí se rada při jeho vydávání řídit ustanoveními toho kterého speciálního zákona, jenž umožňuje radě vydat nařízení. Tak např. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve svém § 18 stanovil, že obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce, který vymezí:

[126] § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích
[127] HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 125
[128] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/06
[129] „Secundum et intra legem“ znamená přesně podle zákona, „praeter legem“ znamená jednání neupravené zákonem, neboli vedle zákona

a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště, a jejich rozdělení (např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby),
b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť,
c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti,
d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti,
e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu.
Obec, resp. rada obce, nesmí nařízením upravovat jiné skutečnosti, než které jsou uvedené v dotčeném ustanovení, jinak překročí meze zákona. Územní platnost nařízení je ohraničena územím obce, která nařízení vydala, výjimkou jsou obce s rozšířenou působností, které mohou v případě speciálního zmocnění vydávat nařízení pro správní obvod obce s rozšířenou působností.
Nařízení rady musí být stejně jako obecně závazná vyhláška obce řádně vyhlášeno, aby bylo platné. Vyhlášení se provádí tak, že se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů. Dnem vyhlášení nařízení či obecně závazné vyhlášky je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Pokud v daném právním předpisu není stanovena pozdější účinnost, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Avšak pokud to vyžaduje naléhavý obecný zájem, lze ve výjimečných případech stanovit dřívější počátek účinnosti, ale nejdříve dnem vyhlášení.

7.3 Kontrola a dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí

Jediným subjektem, který může vykonávat kontrolu nad výkonem přenesené působnosti obcí, neboli nad výkonem státní správy, je samozřejmě stát, jakožto její původce. Výkon přenesené působnosti kontroluje stát prostřednictvím svých orgánů tak, aby probíhala co možná nejblíže samotnému výkonu. Jak již bylo řečeno výše, státní správa je organizována na principu nadřízenosti a podřízenosti jejích vykonavatelů, z čehož vyplývá, že nadřízený orgán kontroluje orgán sobě podřízený. Podle ustanovení zákona o krajích[130] jsou orgány územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti podřízeny příslušnému ministerstvu, přičemž ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic. Podmínkou platnosti dané směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Ministerstva tedy provádí kontrolu výkonu státní správy na všech stupních,

[130] § 92 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

to znamená, že i obce mohou (musí) kontrolovat i bez součinnosti krajského úřadu.[131] Odlišná situace je ale v případě dozoru nad vydáváním nařízení obcí, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti, kde je zákonem o obcích vyžadována činnost krajského úřadu a ministerstva nemají potřebné zákonné zmocnění pro výkon kontroly nařízení obcí.

7.3.1 Dozor nad vydáváním nařízení obce

Dozor nad vydáváním nařízení obce je svěřen krajskému úřadu. Zákon o obcích stanovuje obcím povinnost, aby, stejně jako u obecně závazných vyhlášek, neprodleně po vyhlášení nařízení, jej zaslala příslušnému krajskému úřadu. Pokud krajský úřad zjistí, že nařízení obce odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud v dané lhůtě obec nápravu nezjedná, krajský úřad pozastaví účinnost tohoto nařízení obce, a to dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Současně s tím stanoví krajský úřad obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Jestliže obec ve stanovené lhůtě zjedná nápravu, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší. Pokud je dané nařízení ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, krajský úřad může pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, přičemž další postup je stejný. Jestliže obec nezjedná nápravu, ředitel krajského úřadu podá návrh Ústavnímu soudu ČR na zrušení nařízení obce. Pokud Ústavní soud ČR tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu ČR nabude právní moci. Obec má nicméně možnost zjednat nápravu ještě před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení obce, pokud se tak stane, musí tuto skutečnost sdělit Ústavnímu soudu ČR a krajskému úřadu, který zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce.

7.3.2 Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti

Dozor nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti probíhá prakticky stejným způsobem, jako v případě dozoru nad vydáváním nařízení s jednou zásadní výjimkou. Pokud usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti odporuje zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu

[131] KADEČKA S., RIGEL F.: *Teoretická studie, Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Brno 2009

přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, krajský úřad vyzve obec ke zjednání nápravy. Tou výjimkou je skutečnost, že v případě, kdy obec nápravu nezjedná, krajský úřad dané usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší a informuje o tom obecní úřad. Jestliže je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem, krajský úřad jej může zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

7.3.3 Kontrola výkonu přenesené působnosti

Při kontrole výkonu přenesené působnosti obce se zjišťuje, zda orgány obcí 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. Při kontrole výkonu přenesené působnosti se postupuje obdobně jako při kontrole výkonu působnosti samostatné, jen s pár odchylkami. Na příklad práva starosty při kontrole výkonu samostatné působnosti zde náleží tajemníkovi obecního úřadu, pokud je tato funkce v obci zřízena.[132] Jestliže zřízena není, tato práva zůstávají starostovi nebo jím pověřenému zástupci. Dalším rozdílem je to, že se při kontrole výkonu přenesené působnosti porovnává stav kontrolovaných činností nejen se zákony a jinými právními předpisy, nýbrž i s usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a s opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Zákon nestanoví povinnost informovat zastupitelstvo obce s výsledky kontroly, ani zveřejnit výsledky kontroly na úřední desce obecního úřadu.

7.3.4 Zrušení nařízení obce Vojkovice

V této části práce se pokusím demonstrovat výše popsaný proces dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce v praktickém pojetí, konkrétně se budu zabývat zrušením části nařízení obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území obce Vojkovice.

Rada obce Vojkovice dne 26. 8. 2014 vydala předmětné nařízení, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014. Předmětné nařízení upravuje prodej zboží a poskytování služeb v obci, přičemž článek II. stanovil, že toto je možné pouze na místech, která k tomu účelu obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí. V následujícím článku č. III. se zakazuje provádět mimo provozovnu podomní a pochůzkový prodej zboží včetně jeho nabízení a poskytování služeb podomní nebo pochůzkovou formou. Následuje specifikace, co spadá pod podomní

[132] § 129b zákona č. 128/2000 b., o obcích

prodej zboží a nabídku služeb. Článek IV. stanovuje, že porušení nařízení bude sankcionováno podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Rada obce toto nařízení vydala na základě zmocnění § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v souladu se zákonem o obcích. Předmětný § 18 zákona o živnostenském podnikání umožňuje obci vydat v přenesené působnosti tržní řád formou nařízení obce. V tomto tržním řádu pak může obec vymezit místa pro prodej a poskytování služeb, dobu prodeje atd. Odstavec třetí pak dává obci možnost, aby v tržním řádu stanovila, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

Krajský úřad Jihomoravského kraje shledal toto nařízení nezákonné, a to z důvodu že obec byla v § 18 živnostenského zákona zmocněna k vydání tržního řádu, v němž mohla podle odstavce 3 zakázat některé druhy prodeje nebo poskytování služeb prováděného mimo provozovnu. Obec v tomto případě však vydala nařízení, které pouze zakázalo podomní a pochůzkový prodej, k tomuto však obec nebyla zákonem zmocněna. Dále pak nařízení ve svém článku II. stanovilo, že *„na území obce je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou zvláštním předpisem nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na místech, která k tomu účelu obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí“*, přičemž tato místa musejí být podle zákona o živnostenském podnikání určena přímo v tržním řádu, a to výslovně a jednoznačně. Napadené nařízení však taková místa nijak nevymezuje. Proto bylo dne 12. 9. 2014 doručeno obci sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 9. 9. 2014, č. j. JMK 101295/2014, s názvem „Výzva ke zjednání nápravy“, v němž byla obci stanovena šedesátidenní lhůta ke zjednání nápravy. Dne 24. 9. 2014 obdržel krajský úřad sdělení obce, v němž obec vyjádřila své přesvědčení o zákonnosti napadeného nařízení. Náprava tedy zjednána nebyla, proto krajský úřad pozastavil účinnost napadeného nařízení sdělením krajského úřadu č. j. JMK 110384/2014 ze dne 18. 11. 2014, s názvem „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce“, které bylo obci doručeno dne 28. 11. 2014. Krajský úřad obci stanovil další šedesátidenní lhůtu na to, aby zjednala nápravu, ta nicméně dalším sdělením vyjádřila své setrvání na svém původním názoru. Ředitelka Krajského úřadu Jihomoravského kraje proto podala návrh Ústavnímu soudu ČR na zrušení nařízení obce.

Obec ve svém vyjádření určeném Ústavnímu soudu ČR uvedla, že napadené nařízení bylo vydáno za účelem ochrany oprávněných zájmů občanů obce a vlastníků nemovitostí před obtěžováním ze strany některých podnikatelských subjektů, dále se jím chrání veřejný pořádek a bezpečí občanů, jimž je často neoprávněně a nadměrně zasahováno do jejich vlastnického práva. Obec svým nařízením navíc nezakázala všechny druhy prodeje zboží

či poskytování služeb mimo provozovnu v obci, neboť tato činnost může být provozována formou stánkového prodeje či jinak. Nařízení je dle obce v souladu se zákonem.

Ústavní soud ČR použil k přezkumu předmětného nařízení test tří kroků, v jehož rámci zkoumal, jestli obec měla pravomoc vydat napadený právní předpis, zda byl tento vydán v mezích zákonného zmocnění a zda je v souladu se zákonem nebo s ústavním pořádkem. Ústavní soud ČR zkoumal jen článek II. a III., neboť jen tyto upravují prodej zboží a poskytování služeb, kdy ostatní články se týkají účelu, sankcionování a účinnosti nařízení. Ústavní soud ČR došel k názoru, že ze znění čl. II. napadeného nařízení vyplývá, že se jedná o tržní řád ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona, ačkoliv tak není pojmenován, protože reguluje nabízení a prodávání zboží a služeb a taktéž obecně určuje místa, na kterých může být tato činnost prováděna. Nicméně Ústavní soud ČR shledal, že napadené nařízení nebylo vydáno v zákonných mezích, a to ze tří důvodů. Prvním je způsob určení míst, na kterých je možné nabízet a prodávat zboží a služby – živnostenský zákon stanovuje, že v tržním řádu musí být všechna prodejní místa konkrétně vymezena, logicky tedy neobstojí, že by se tak dle předmětného nařízení mělo stát mimo tržní řád a až po jeho vydání. Toto nařízení obsahuje pouze abstraktní zmocnění pro obec, aby určila takováto místa někdy v budoucnu. Ono zmocnění je druhým problémem předmětného nařízení, neboť je v rozporu s § 99 odst. 1 zákona o obcích, který v poslední větě tohoto ustanovení stanovil, že v oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. K tomuto následnému určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb tedy byla rada zmocněna jen svým nařízením, absentovalo jakékoli zákonné zmocnění. Živnostenský zákon totiž zmocňuje radu obce, aby daná místa konkretizovala v nařízení, kterým vydává tržní řád. Toto „zmocnění“ je také v rozporu se zákonem z důvodu, že rada nemůže rozhodovat na základě podzákonného zmocnění, jímž je článek II. napadeného nařízení. Rada obce tedy vybočuje ze zákonných mezí zákona o obcích, neboť sama zmocňuje orgán obce k vydání dalších pravidel. Posledním důvodem, jímž shledal Ústavní soud ČR nezákonnost daného nařízení, je skutečnost, že v případě, kdyby k určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb nedošlo tak, jak to předvídá článek II. nařízení, znamenalo by to plošný zákaz takového prodeje na celém území obce, neboť daný článek stanovuje, že takovou činnost lze provozovat pouze na takto určených místech.

Dále se Ústavní soud ČR zabýval článkem III. napadeného nařízení, který shledal v souladu se zákonem o živnostenském podnikání. Ten totiž v § 18 odst. 3 zmocňuje obec, aby stanovila svým nařízením vydaným v přenesené působnosti zákaz některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci, aniž

by současně musela vymezit místa a stanovit podmínky pro tuto podnikatelskou činnost. Dále se Ústavní soud vyjádřil, že *„zákaz určitých druhů nabízení a prodeje zboží a služeb není vázán na vydání tržního řádu obsahujícího veškeré náležitosti předvídané v § 18 odst. 1 živnostenského zákona, a může tak být vydán nezávisle na existenci tržního řádu obsahujícího náležitosti podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona.“*

Dne 11. srpna 2015 vydal Ústavní soud ČR nález sp. zn. Pl. ÚS 6/15, kterým zrušil článek II. napadeného nařízení, ve zbylém rozsahu napadené nařízení shledal v souladu se živnostenským zákonem i s ústavním pořádkem, a proto návrh na zrušení ostatních článků napadeného nařízení zamítnul.

8 PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ

V této kapitole se budu věnovat návrhu zákona o přímé volbě starostů. Konkrétně se jedná o návrh skupiny pěti poslanců, který byl dne 27. 8. 2014 předložen předsedovi Poslanecké sněmovny. Součástí návrhu zákona je kromě jeho znění i důvodová zpráva, která zhodnocuje platný právní stav, má zdůvodnit nezbytnost nové právní úpravy, popsat předpokládané dopady na veřejné rozpočty a soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Tento návrh zákona byl následně rozeslán všem poslancům jako sněmovní tisk 282/0, a to dne 28. 8. 2014. Jelikož se v tomto případě nejedná o vládní návrh, byl tento návrh 1. 9. 2014 zaslán předsedou Poslanecké sněmovny vládě, aby k němu vyjádřila své stanovisko, a to do 30 dnů. Tímto stanoviskem se taktéž v této kapitole budu zabývat. Organizační výbor doporučil dne 24. 9. 2014 tento návrh k projednání, přičemž byl zařazen na pořad 39. schůze Poslanecké sněmovny, která probíhala od 19. ledna do 12. února 2016. V průběhu této schůze se ale poslanci k projednávání předmětného návrhu zákona nedostali. Od 1. března 2016 probíhá další, v pořadí 42. schůze Poslanecké sněmovny, kdy i do jejího průběhu byl tento návrh zákona zařazen, nicméně dá se očekávat, že ani tentokrát nedojde k jeho projednávání.

8.1 Poslanecký návrh zákona o přímé volbě starostů

Návrh zákona o přímé volbě starostů by změnil zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze, zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o místním referendu a soudní řád správní. Předkladatelé nepočítají se změnou Ústavy ČR, ačkoli ta by dle mého byla nutná. Pokud by totiž došlo k posílení postavení přímo voleného starosty tím, že bude mít určitý okruh pravomocí vyhrazený, dojde tím k omezení zastupitelstva obce, které je dle Ústavy ČR vrcholným orgánem obce, a které by na sebe nemohlo vztáhnout rozhodování o takových vyhrazených otázkách. V současné době se už objevují názory, že ani platná právní úprava, kde má rada obce určité vyhrazené pravomoci, o kterých nemůže rozhodovat zastupitelstvo obce, není v souladu s Ústavou ČR.

Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona obsahuje důvod přijetí změny volby starostů, tím je přesvědčení, že v menších obcích vnímají občané starostu jako ústřední postavu územní samosprávy, a vzhledem k tomu, že starosta menší obce nemá k dispozici rozsáhlý aparát, veškerá odpovědnost za fungování obce leží na jeho bedrech. A zavedení přímé volby starostů by mělo být s výše uvedeným v souladu. Předkládaný návrh zákona totiž zavádí

obligatorní přímou volbu starostů v menších obcích, přičemž tento návrh je vymezil počtem obyvatel nižším než 1 500. Pro obce s vyšším počtem obyvatel je tato možnost fakultativní, i zde může přímá volba starostů proběhnout, a to za předpokladu, že obecní zastupitelstvo rozhodne o tom, že se v dalším volebním období nebude volit rada obce. Pro určení, zda bude přímá volba povinná nebo ne, bude rozhodný počet obyvatel v dané obci k 1. lednu prvního kalendářního roku funkčního období zastupitelstva obce. Jestliže tedy funkční období zastupitelstva obce začne po volbách např. 11. října 2019, pak bude rozhodný počet obyvatel ke dni 1. ledna 2019. Je tedy zřejmé, že v obcích, kde bude volen starosta přímo, se nebude volit rada obce. Tato právní úprava je dle mého velmi nevhodná. Za prvé zakládá dvojí právní režim – první režim je pevně stanovený a spadají do něho obce s počtem obyvatel do 1 500, které musí provést přímou volbu starostů. Druhý režim je pro obce s vyšším počtem obyvatel, nicméně ten je ještě navíc roztříštěn na dvě možnosti, kdy tyto obce mají na výběr, zda provedou přímou volbu starostů, tedy některé obce mohou tento způsob ustanovení starosty přijmout, a jiné zase ne. Tento systém zavede nestejnorodou právní úpravu a možná dokonce i chaos mezi obyvatele, kdy každá obec se bude řídit jinými pravidly. A jaký je faktický rozdíl mezi obcí s 1 499 obyvateli a obcí s 1 501 obyvateli?

Také považuji za velmi nešťastné, že zákon stanovuje, že o tom, zda bude starosta volen přímo či nikoli, bude rozhodovat zastupitelstvo obce. To může nahrávat korupčnímu prostředí, kdy zastupitelstvo takhle může na příští volební období vyřadit schopného a oblíbeného starostu, kterého zvolili občané, a který by dle předpokladů mohl být zvolen opakovaně. Protože tento návrh zákona vyhrazuje přímo volenému starostovi značné pravomoci, jejichž provádění je nezávislé na zastupitelstvu, může se stát nepohodlným pro zastupitele, a tak pro ně nebude nic jednoduššího, než odhlasovat, že napříště si svého starostu zvolí samo zastupitelstvo na ustanovujícím zasedání.

Postavení přímo voleného starosty bude vycházet z důsledného oddělení od zastupitelstva obce, kdy přímo volený starosta bude v zásadě všechny své pravomoci vykonávat jako vyhrazené s jedinou výjimkou. Na přímo voleného starostu ze zákona přejdou pravomoci vyhrazené radě, s výjimkou pravomocí uvedených v § 102 odst. 3 zákona o obcích[133] (zbytková pravomoc rady), u nichž je zastupitelstvu ponechána možnost, aby je na sebe vztáhlo. Taktéž vydávání nařízení bude v kompetenci zastupitelstva.

Přímo volený starosta bude členem zastupitelstva a jeho funkce vzniká zvolením. Přímo volený starosta bude jmenovat místostarostu z řad členů zastupitelstva. Takto ustanovený

[133] Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.

místostarosta bude odpovědný přímo volenému starostovi a může jím být i odvolán. Tato právní úprava taktéž dle mého nahrává korupčnímu prostředí a zákulisním praktikám. V současné době je tato pravomoc vyhrazena zastupitelstvu obce.[134] Se souhlasem zastupitelstva může přímo volený starosta jmenovat více místostarostů, v tom případě ale musí určit, v jakém pořadí ho budou zastupovat. Funkční období přímo voleného starosty bude čtyřleté, jako je tomu nyní.

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí bude upravovat způsob přímé volby starosty, když stanovuje, že se tato bude konat na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad většinového systému. Přímá volba starosty se má konat současně s volbami do zastupitelstev obcí, a to ve dvou dnech (pátek a sobota). Právo volit přímo voleného starostu bude i nadále upraveno totožně s nynějším právem volit do zastupitelstev obcí. Za přímo zvoleného starostu může být zvolen každý volič, který je státním občanem České republiky, je starší 18 let, a nejsou u něho překážky volebního práva[135]. Přímo voleným starostou městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy může být zvolen ten volič, který je navíc v den voleb v tomto volebním obvodu nebo městské části přihlášen k trvalému pobytu. Funkce přímo voleného starosty obce bude neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem dané obce, zařazeným do obecního úřadu obce. Přímo voleným starostou se stane kandidát, který získal ve volbách největší počet platných hlasů. Při rovnosti hlasů se budou konat opakované volby. Tento model jednokolové volby s relativní většinou byl dle důvodové zprávy přijat na základě konzultací se zainteresovanými subjekty, a to zejména s ohledem na ekonomická hlediska. Negativem takovéto volby může být situace, kdy na starostu bude kandidovat např. 10 kandidátů, protože za určité konstelace může ke zvolení na post přímo voleného starosty postačovat získání o něco málo více hlasů než 10 %, přičemž zbylých téměř 90 % voličů, kteří volili jiného kandidáta, bude s výsledkem volby nespokojeno. Kandidát na funkci přímo voleného starosty může kandidovat pouze na jedné kandidátní listině jedné volební strany pro přímou volbu starosty obce. Kandidatura na funkci přímo voleného starosty se nevylučuje s kandidaturou na funkci člena zastupitelstva obce.

Funkce přímo voleného starosty zanikne odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou, podáním rezignace zastupitelstvu, úmrtím, dnem volby přímo voleného starosty, dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci nebo dnem, kdy nabude právní moci

[134] § 84 odst. 2 písm. m)

[135] Překážka volebního práva z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či zbavení způsobilosti k právním úkonům - § 4 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

rozsudek soudu, jímž byl přímo volený starosta obce pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro neúmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody anebo k trestu zákazu činnosti spočívajícím ve výkonu veřejných funkcí. Funkce dále zanikne dnem vyhlášení výsledků hlasování o odvolání starosty v místním referendu, v němž bylo občany obce rozhodnuto o odvolání starosty. Pokud dojde k zániku funkce přímo voleného starosty, budou se konat nové volby.

Tento návrh zákona o přímé volbě starostů by se dotýkal i zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, kam by byl přidán nový druh místního referenda, a to o odvolání přímo voleného starosty. Místní referendum o odvolání přímo voleného starosty se bude konat, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce, nebo pokud podá přípravný výbor návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce jej vyhlásí, přičemž tento návrh může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň 40 % oprávněných osob v obci. K platnosti rozhodnutí o odvolání přímo voleného starosty v místním referendu je třeba účasti alespoň 55 % oprávněných osob, přičemž aby bylo rozhodnutí o odvolání přijato a bylo závazné, musí pro odvolání hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob, které se zúčastnily místního referenda. Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco volba přímo voleného starosty bude upravena v zákoně o volbách do místního zastupitelstva, jeho případné odvolání bude v zákoně o místním referendu, což se mi zdá jako nepříliš vhodné řešení. Už nyní se často setkáváme s velmi roztříštěnou právní úpravou, kdy jeden institut je upraven v několika právních předpisech, což je poněkud nepřehledné. Tato navrhovaná právní úprava ještě komplikuje situaci tím, že volební zákon musí být schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem, zatímco zákon o místním referendu nikoli.[136]

8.2 Stanovisko vlády

Vláda České republiky projednala návrh zákona o přímé volbě starostů na své schůzi dne 22. září 2014, kdy k němu vydala své nesouhlasné stanovisko. Důvodů pro tento nesouhlasný postoj měla hned několik. Prvním důvodem je skutečnost, že navrhovaná změna způsobu volby a postavení starosty obce by nebyla možná bez změny Ústavy ČR, s čímž návrh zákona nepracuje. Ústava ČR totiž počítá s kolektivním způsobem rozhodování, přičemž tento je svěřen zastupitelstvu obce, jakožto přímo volenému orgánu, který má mít možnost rozhodovat o jakékoli otázce spadající do samostatné působnosti obce. Ústava ČR nezná přímo volené starosty, kteří by měli zákonem vyhrazenou

[136] Čl. 40 Ústavy ČR

působnost, do níž by nemohlo zastupitelstvo obce zasáhnout, a tudíž by touto působností starosty bylo omezeno. Dále tento návrh zákona porušuje zásadu rovného zacházení v oblasti aktivního a pasivního volebního práva a přístupu k veřejným funkcím, protože v obcích se stejným počtem obyvatel by se starosta volil podle toho, jak rozhodne zastupitelstvo obce. Vláda se taktéž pozastavuje nad momentální situací, kdy proti současnému modelu obecního zřízení nejsou vznášeny žádné výhrady, a důvodová zpráva naproti tomu neuvádí žádné přesvědčivé důvody pro zásadní změnu stávající situace. A kdyby už k takové změně mělo dojít, proč by se měla týkat jen tzv. malých obcí?

Vláda se vyjádřila i k řešení, že přímo volený starosta by byl členem zastupitelstva obce, ačkoliv sám by jako samostatný orgán obce měl zákonem vyhrazenou oblast samostatné působnosti, do níž by nemohlo zastupitelstvo zasahovat. Toto *„hybridní řešení je přinejmenším neobvyklé a v důvodové zprávě se v jeho prospěch neuvádějí žádné argumenty.“* Návrh zákona neřeší situaci, kdy by jeden kandidát kandidoval na přímo voleného starostu a člena zastupitelstva zároveň. Kdyby tento kandidát byl zvolen na post přímo voleného starosty, stal by se členem zastupitelstva ze zákona. Počet členů zastupitelstva musí stanovit zastupitelstvo ještě před konáním voleb, tento počet by ale zřejmě nezahrnoval přímo voleného starostu, takže by se poté počet zastupitelů zvyšoval o jednoho. Jak by se ale řešila situace, kdy by se takový kandidát stal členem zastupitelstva z obou těchto titulů – jakožto přímo volený starosta i jako zvolený kandidát na post zastupitele obce. Nejspíše by se k jeho zvolení členem zastupitelstva nemělo přihlížet, protože by jím byl ze zákona jakožto přímo volený starosta, a na jeho místo zastupitele by měl být dosazen další v pořadí na kandidátní listině, jenže zákon tuto situaci vůbec neřeší.

Vláda nesouhlasí ani se způsobem odvolání přímo voleného starosty z funkce prováděné skrze místní referendum, protože odvolání starosty není projevem přímé demokracie (tedy přímé rozhodování občanů o určité otázce), ale jedná se jen o odvolání voleného zástupce z funkce, tedy opak volby, tudíž jde o projev demokracie nepřímé. Z tohoto důvodu nemá být úprava odvolání přímo voleného starosty z funkce obsažena v zákoně o místním referendu, ale v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí, kde je zároveň upravena i jeho volba. Z těchto výše uvedených důvodů vláda vyjádřila své nesouhlasné stanovisko k dotčenému návrhu zákona o přímé volbě starostů.

8.3 Konfrontace s poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Pro účely této diplomové práce jsem oslovila několik poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se žádostí o poskytnutí materiálů ohledně návrhu zákona o přímé volbě starostů. Konkrétně jsem oslovila všechny poslance a poslankyně zařazené do Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Z celkového počtu 21 poslanců jsem se dočkala odpovědi od tří, z toho mi pomohli dva. Pan Mgr. Jiří Koubek (resp. jeho asistentka Jitka Zykánová) mi poskytl znění návrhu zákona, důvodovou zprávu i stanovisko vlády, kdy mě nasměroval na příslušné odkazy. Pan Josef Zahradníček se mi omluvil, že mi pomoci nemůže, protože o této problematice neví nic. A v poslední řadě pan Mgr. Jan Klán mi sehnal informace k přímé volbě starostů přímo od Ministerstva vnitra, a k tomu mi poskytl vlastní názor na přímou volbu starostů. Podle jeho mínění je stávající úprava, kdy starostu volí zastupitelstvo na svém ustavujícím zasedání, dostatečná. Přímá volba je sice hezká věc, ale musí být také řádně propracovaná. Jak by se například řešila situace, kdy by nikdo nechtěl na přímo voleného starostu kandidovat? Dále se pozastavil nad pravomocemi starosty, kdy řekl, že by přímo volený starosta neměl rozhodovat pouze sám za sebe, ale měl by respektovat výsledek hlasování zastupitelstva. Pro možnou budoucí úpravu by také dle něho nebylo špatné, abychom se inspirovali v zemích, kde institut přímé volby starostů již znají a funguje tam, a tím zjistili, jaké s tímto mají problémy, potažmo klady. V zásadě s přímou volbou starostů nemá žádný problém, nicméně se musí vyřešit všechny sporné oblasti a právní úprava musí být dostatečně propracovaná.

8.3.1 Informace k přímé volbě starostů poskytnutých Ministerstvem vnitra

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra zpracoval dne 20. ledna 2016 dokument, obsahující informace k institutu přímé volby starostů. Z těchto informací vyplývá, že v současné době zaměstnanci tohoto ministerstva nepracují na žádné nové právní úpravě týkající se přímé volby starostů, protože tato tematika není v Plánu legislativních prací vlády. Nicméně dokument obsahuje shrnutí postupu Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2013, kdy na návrhu pracovali. Vláda se v roce 2010 ve svém programovém prohlášení zavázala, že zajistí zpracování *analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků*. Tuto analýzu mělo vytvořit právě Ministerstvo vnitra. Vláda vzala usnesením ze dne 5. ledna 2011 č. 8 danou analýzu na vědomí a uložila

ministru vnitra, aby zpracoval návrh legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014, který měl vládě předložit do konce roku 2011. Ministerstvo vnitra zpracovalo i *Analýzu slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s ústavním pořádkem České republiky*, z níž vyplynula nutnost několika ústavních změn – konkrétně se jednalo o novelizaci hlavy VII. Ústavy ČR, která upravuje územní samosprávu. Z tohoto důvodu pověřila vláda ministra vnitra, aby ve spolupráci s ministrem spravedlnosti, místopředsedkyní vlády a předsedkyní Legislativní rady vlády zpracoval do 31. prosince 2011 věcný záměr ústavního zákona, kterým by se měnila Ústava ČR, a který by umožnil přijmout zákonnou úpravu přímé volby starostů. Vláda poté dne 25. ledna 2012 schválila tento věcný záměr, kdy současně uložila ministru vnitra, aby opět ve spolupráci s výše uvedenými zpracoval návrh ústavního zákona, který by změnil Ústavu ČR, a návrh změn souvisejících právních předpisů, které by byly nezbytné pro zavedení přímé volby starostů. Nicméně v únoru roku 2013 schválila vláda na svém zasedání návrh Plánu legislativních prací vlády na rok 2013, přičemž z něho byly vypuštěny úkoly Ministerstva vnitra, aby předložilo návrh ústavního zákona, kterým by se měnila Ústava ČR a návrh zákona, kterým by se měnil zákon o obcích a některé související zákony. Ministerstvo vnitra totiž s ohledem na očekávanou náročnost legislativního procesu doporučilo přehodnotit úkoly, jež se týkaly zavedení přímé volby starostů, a to z důvodu, že je nezbytné nejprve vyhodnotit zkušenosti z přímé volby prezidenta a přijmout nový volební zákon. Vláda v návaznosti na tato doporučení v březnu 2013 zrušila úkoly Ministerstva vnitra vedoucí k zavedení přímé volby starostů.

Dokument od Ministerstva vnitra dále obsahoval hlavní diskutované problémy, které souvisejí s přímou volbou starostů. Původní návrh Ministerstva vnitra předpokládal, že přímo volený starosta bude volen jen v obcích, ve kterých není ustavována rada obce, kdy tato funkce by byla neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva. Nezávislost starosty se měla projevit i ve způsobu jeho odvolání, které by probíhalo formou místního referenda. Přímo volený starosta by vykonával pravomoci starosty a pravomoci rady jako vyhrazené, jen nařízení by bylo v kompetenci zastupitelstva. Místostarostu by z řad zastupitelstva jmenoval sám starosta, takže místostarosta by měl být odpovědný přímo starostovi. Pro volbu přímo voleného starosty byl vybrán systém jednokolové volby s relativní většinou, a to z důvodu srozumitelnosti pro občany.

Současný návrh zákona skupiny poslanců o přímé volbě starostů do značné míry vychází právě z prací Ministerstva vnitra, a podle informace poskytnuté od tiskového mluvčího

politické strany Starostové a nezávislí[137] také ze slovenského a rakouského modelu přímé volby starostů.

8.3.2 Analýza zavedení přímé volby starostů

Analýza zavedení přímé volby starostů na začátku uvádí argumenty, které svědčí pro zavedení tohoto institutu do našeho právního řádu. Jsou jimi především nezájem veřejnosti podílet se na řešení věcí veřejných, rozhodující postavení starostů v malých obcích, kde už nyní jsou sestavovány kandidátní listiny na volby do zastupitelstva tak, aby co nejvíce odpovídaly mínění občanů, dále je starosta často volen zastupitelstvem na základě koaliční dohody stran (což nemusí odpovídat vůli občanů, ani výsledkům voleb) a v neposlední řadě skutečnost, že v radě zasedají politici bez příslušné odborné vybavenosti. Tyto výše uvedené nedostatky stávajícího systému by měla vyřešit přímá volba starosty, který bude mít silný mandát, bude odpovědný za chod obecního úřadu a výkon veřejné moci, bude neustále pod kontrolou veřejnosti, a vybíral by členy rady obce z řad odborníků. Otázky zavedení přímé volby starostů se týkají celého uspořádání místní správy, proto je nutné pečlivě zvážit a projednat legislativní změny.

Pokud by došlo jen k takové změně systému, kdy by se zavedla přímá volba starostů bez současného rozšíření pravomocí a posílení postavení, mělo by to kontraproduktivní účinek, kdy by voliči měli vůči takto zvolenému starostovi zesílená očekávání, nicméně starosta by nebyl schopen naplnit svůj volební program. Tudíž je nutné současně se zavedením přímé volby starosty rozšířit i jeho dosavadní pravomoci.

Analýza obsahuje srovnání s jinými zeměmi, kde už nějakou dobu funguje přímá volba starostů a pak tomu nejdůležitějšímu, a to konkrétnímu návrhu. Analýza je psána tak, že vždy předloží konkrétní problém, kdy je následně uveden způsob jeho vyřešení, nebo jsou předloženy varianty, přičemž je doporučena jedna z nich. Tak je tomu například u určení, v jakých obcích má být starosta volen přímo. Ministerstvo vnitra při zpracování Analýzy vycházelo z vládního zadání, které neuvažovalo o plošném zavedení přímé volby, nýbrž jen v „malých obcích“. Důvodem je skutečnost, že v malých obcích, kde není volena rada, většinu kompetencí už nyní vykonává starosta, a proto by navrhované řešení neznamenalo nijak radikální zásah do stávajícího systému. Ministerstvo vnitra v Analýze uvádí, že je celkem problematické určit malou obec, ale dospělo k počtu 1 500 obyvatel, a to na základě politické shody. Jsou zde tedy předloženy dvě varianty zavedení přímé volby starosty, tou první je pevně stanovená hranice 1 500 obyvatel. V obcích s nižším

[137] Mgr. Petr Gazdík, jeden z předkladatelů návrhu zákona o přímé volbě starostů, je zastupujícím předsedou strany Starostové a nezávislí

počtem obyvatel by musela proběhnout přímá volba starosty a zároveň by se nevolila rada obce. Další variantou je nestanovení pevné hranice pro přímou volbu starosty, nicméně tyto malé obce by měly na výběr, zda zvolí radu či nikoli, a tím pádem zda starosta bude volen přímo či ne. Ministerstvo vnitra doporučilo druhou variantu, tedy že by zastupitelstvo jako vrcholný orgán obce rozhodlo, zda bude v obci vytvořena rada či zda dojde k přímé volbě starosty. Pokud by totiž byla stanovena pevná hranice, mohlo by dojít k narušení rovnosti mezi obcemi.

Dále Analýza upravuje postup odvolání přímo voleného starosty, a to tak, že rozhodnutí z místního referenda o odvolání přímo voleného starosty bude jeden ze zákonných důvodů pro odvolání starosty ředitelem krajského úřadu. Toto řešení se mi zdá přinejmenším zvláštní – proč by měl ředitel krajského úřadu odvolávat starostu, kterého zvolili v přímé volbě občané obce? V rámci samosprávy není obec podřízená kraji, kraj by tedy neměl mít možnost zasahovat do personálních otázek orgánů v obci. Ve většině případů, kdy je určitá funkce obsazována jmenováním, má jmenování i odvolání ve své pravomoci jedna a táž osoba. Analýza taktéž zdůvodňuje, proč by mělo být odvolání prováděno formou místního referenda. Na obsazení postu starosty má svůj zájem nejenom obec, ale i stát, proto by byla volba přímo voleného starosty financována ze státního rozpočtu, stejně jako volby do zastupitelstva obce. Nicméně na odvolání takto zvoleného starosty už stát zájem nemá, jde jen o zájem komunální, kdy např. občané ztratí důvěru v přímo voleného starostu. Proto místní referendum o odvolání starosty bude financováno z prostředků obce – to může být i jakási brzda pro zastupitelstvo obce, aby se nesnažilo za každou cenu vyhlásit referendum o odvolání starosty, když to bude muset následně zaplatit.

Dalším problémem je otázka postavení starosty ve vztahu k zastupitelstvu – nabízejí se dvě varianty, a to neslučitelnost funkce starosty a zastupitele, nebo starosta bude z titulu své funkce zároveň i členem zastupitelstva. Ministerstvo vnitra navrhlo první variantu, která vychází z neslučitelnosti těchto funkcí, a to z důvodu požadované nezávislosti starosty a také vzájemnému „brždění a vyvažování“. Problematika pravomocí přímo voleného starosty je řešena stejně jako v nynějším návrhu zákona na přímou volbu, stejně je tomu i s otázkou ustanovení místostarosty.

8.3.3 Porovnání přímé volby starostů s přímou volbou prezidenta České republiky

V této části diplomové práce nejprve vytyčím základní body přímé volby prezidenta republiky, a poté pro lepší přehlednost uvedu v tabulce rozdíly mezi platnou právní úpravou přímé volby prezidenta a navrhovaným zákonem o přímé volbě starostů.

Přímá volba prezidenta byla v České republice zavedena ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, ze dne 8. února 2012. Tímto ústavním zákonem došlo ke změně Ústavy ČR, když v čl. 54 odst. 2 stanovuje, že prezident republiky je volen v přímých volbách. Dále je v čl. 56 Ústavy ČR upraven způsob volby prezidenta ČR, kdy tato je prováděna dvoukolovým systémem, tedy systémem absolutně většinovým. V tomto případě se stane prezidentem ČR takový kandidát, který v prvním kole získá nadpoloviční většinu všech hlasů oprávněných voličů. Pokud takový kandidát není, za čtrnáct dní se koná druhé kolo voleb, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola. Prezidentem ČR je pak zvolen ten kandidát, který ve druhém kole voleb získá nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Jestliže kandidát, který postoupil do druhého kola volby, přestane být volitelný za prezidenta republiky před druhým kolem volby anebo se práva kandidovat vzdá, postupuje do druhého kola volby kandidát, který v prvním kole volby získal další nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Druhé kolo volby se koná i tehdy, účastní-li se ho pouze jeden kandidát.[138] Toto ustanovení je velice zajímavé, protože na jednu stranu mi přijde zbytečné, aby proběhlo druhé kolo volby, kdyby se v něm ucházel o post prezidenta ČR jen jeden kandidát, nicméně i on musí být zvolen. V prvním kole nedošlo k jeho zvolení, nýbrž jen k jeho postupu do druhého kola. Smyslem druhého kola je právě to konečné zvolení na post prezidenta, kdy takovému kandidátovi stačí ke zvolení nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Takže teoreticky bude stačit, když si tento kandidát dá hlas sám sobě.

Volba prezidenta republiky se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Kandidáta na post prezidenta republiky může navrhnout skupina nejméně dvaceti poslanců nebo deseti senátorů, přičemž dále je oprávněn navrhnout kandidáta na prezidenta každý občan starší 18 let, pokud získá nejméně 50 000 podpisů ke svému návrhu od občanů České republiky, kteří jsou oprávněni volit prezidenta republiky. Volbu prezidenta republiky vyhlašuje předseda Senátu nejpozději devadesát dnů před jejím konáním. Jestliže funkce předsedy Senátu není obsazena, vyhlásí volby předseda

[138] Čl. 56 odst. 4 Ústavy ČR

Poslanecké sněmovny. Za prezidenta může být zvolen jen kandidát starší čtyřiceti let, přičemž nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. Prezident není odpovědný z výkonu své funkce. Funkce se prezident republiky ujímá složením slibu, přičemž volební období trvá pět let.

Prezident republiky má dva druhy pravomocí – bez kontrasignace a s kontrasignací. Bez kontrasignace, tedy bez potřebného spolupodpisu dalšího ústavního činitele např. rozpouští Poslaneckou sněmovnu, jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy, odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, může vrátit Parlamentu přijatý návrh zákona s výjimkou zákona ústavního a podepisuje zákony.[139] S kontrasignací, neboli s potřebným podpisem předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu, zastupuje stát navenek, je vrchním velitelem ozbrojených sil a také jmenuje soudce.[140] Za rozhodnutí spadající do kategorie kontrasignovaných odpovídá vláda. Prezidenta republiky nelze po dobu výkonu úřadu zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek. Jediná možná obrana proti prezidentovi je ústavní žaloba, kterou může podat Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu[141] nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní soud může na základě této ústavní žaloby rozhodnout, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.

	Přímá volba prezidenta republiky	**Přímá volba starosty obce**
Jaký zákon upravuje přímou volbu?	Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.	Návrh zákona o přímé volbě starostů.
Kdo vyhlašuje přímou volbu?	Předseda Senátu, popřípadě předseda Poslanecké sněmovny.	Prezident republiky.
Kdo má právo volit?	Každý občan České republiky starší 18 let.	Občan obce starší 18 let, který je přihlášen k trvalému pobytu v dané obci.
Kdo má právo být volen?	Občan starší 40 let.	Občan starší 18 let; v případě volby do městských částí či

[139] Čl. 62 Ústavy ČR
[140] Čl. 63 odst. 1 a 3 Ústavy ČR
[141] Ústava ČR v čl. 65 definuje velezradu: jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.

		obvodů musí být přihlášen k trvalému pobytu k těmto částem či obvodům.
Kdo může navrhnout kandidáty?	Nejméně 20 poslanců nebo 10 senátorů a každý občan starší 18 let, pokud jeho návrh podpoří svým podpisem více než 50 000 občanů ČR oprávněných volit.	Volební strana.
Jaký se uplatňuje volební systém?	Absolutně většinový, neboli tzv. dvoukolová volba.	Relativně většinový, neboli tzv. jednokolová volba.
Jak dlouhou trvá funkční období?	Pět let.	Čtyři roky.
Kolikrát může max. kandidovat na funkci?	Maximálně dvakrát za sebou.	Není omezeno.
Existuje věková hranice pro výkon funkce?	Minimální hranice 40 let.	Není upravena.
Jaké má pravomoci?	Bez kontrasignace (činěné zcela nezávisle) a s kontrasignací.	Vyhrazené a nevyhrazené.
Jak je možné sesadit tohoto politika z funkce?	Ústavní soud rozhodne o ztrátě prezidentského úřadu na základě ústavní žaloby.	Rozhodnutí o odvolání vzešlé z místního referenda.

Kdybych měla shrnout navrhovanou zákonnou úpravu přímé volby starostů, vyjádřila bych se k ní negativně. Tento návrh sice vychází z prací Ministerstva vnitra a ze systémů přímé volby, které fungují v Rakousku a Slovensku, nicméně i přesto je dle mého nepropracovaný. Řešení, kdy by se volil starosta přímo obligatorně jen v malých obcích, je pro mě polovičaté a typické pro rčení „vlk se nažral a koza zůstala celá“. O této problematice je vedena diskuze už pár let, tak se tímto návrhem může na chvíli utišit, když

se přímá volba starostů zavede v těchto malých obcích. Nemůžeme přece zavádět tento nový institut i pro velké obce, protože by to byl „velký zásah do samosprávy“…

Domnívám se, že naše společnost není zralá na přímou volbu, ať už prezidenta nebo starosty. Pozorovala jsem to právě v předešlé (a vlastně první) přímé volbě prezidenta, kdy většina občanů ani neví, jaké pravomoci má prezident republiky. Můžu to demonstrovat na příkladu, kdy nynější prezident ČR ve své volební kampani prohlašoval, že svrhne vládu (přesněji „Stop této vládě. Volte Zemana“). Ten, kdo ví, že takovou pravomoc prezident republiky nemá, to nejspíš víceméně přehlédl nebo alespoň neřešil. Nicméně ti, kteří toto nevěděli, ho mohli volit jen z důvodu, že vystaví STOP vládě. A bohužel tomu nahrála pozdější situace, kdy v červnu 2013 podal tehdejší premiér Petr Nečas demisi vlády do rukou prezidenta republiky. Takže se zdá, že Miloš Zeman dostál svým slibům. Lidé, kteří nevěděli, že prezident nemůže vládu svrhnout, už se nepídili po tom, že toto nebyla práce prezidenta republiky. V tomto vidím největší současný problém – v nevědomosti občanů, tedy voličů. Občané se nezajímají, kdo má jaké pravomoci, kdo je za co odpovědný, jak mohou ovlivnit jeho činnost atd. Pokud by se tedy měla zavést další forma přímé demokracie, tentokrát prostřednictvím institutu přímé volby starostů, nejprve bych provedla velkou osvětu mezi občany, protože občané se při přímé volbě rozhodují na základě individuálních charakteristik daného kandidáta, jež jsou značně subjektivní a nemusí se zakládat na pravdě, málokdy je zajímá program tohoto kandidáta.

Přímá volba by se dle mého měla konat ve všech obcích, ovšem až po náležité rozpravě a spolupráci se zainteresovanými subjekty. Jaký je rozdíl mezi obcí, ve které žije 1 500 obyvatel a kde by tedy byla přímá volba starosty povinná, a obcí, v níž žije 1 510 obyvatel a kde by o způsobu volby rozhodovalo zastupitelstvo? Za situace, kdy by byla přímá volba starosty zavedena ve všech obcích, musel by se dle mého upravit i volební systém, kdy bych v malých obcích zůstala u jednokolového (z finančních důvodů), nicméně v obcích větších bych byla pro provedení dvoukolové volby, kdy by měl takto zvolený starosta silnější mandát. Taktéž bych zavedla pro přímou volbu starostů minimální věkovou hranici, např. 30 let. Toto číslo by nebylo neměnné, samozřejmě by muselo vzejít z nějakých poznatků či zkušeností, nicméně já se domnívám, že tato hranice je přiměřená této problematice. Osoba ve věku kolem 20 let nemá téměř žádné zkušenosti, ani životní, natož politické. Samozřejmě že můžou existovat výjimky, pro tyto bych viděla variantu, aby nejprve získaly zkušenosti v obecním zastupitelstvu, a až dosáhnou požadovaného věku, budou mít potřebné znalosti a zkušenosti na to, aby mohly vykonávat post starosty s náležitou péčí a znalostmi. Na druhou stranu by byl limit 40 let až moc přísný, podle

mého naprosto nadbytečný. Co se týče kandidátů na post starosty, zavedla bych podobný režim, jaký je u voleb na post prezidenta ČR, kdy kandidáta může navrhnout i občan starší 18 let, pokud jeho návrh podpoří dostatečný počet voličů svými podpisy. Tento potřebný počet bych stanovila určitým procentem z celkového počtu obyvatel obce.

Dále bych ponechala v obcích, kde bude starosta volen přímo, radu obce jako fakultativní orgán, který by vykonával poradní funkci pro starostu. O tom, zda by rada byla vytvořena nebo nikoli, by mohlo rozhodovat zastupitelstvo obce. V radě by pak měli zasednout odborníci, aby starosta měl kolem sebe takový aparát, který by mu napomáhal k co nejlepšímu výkonu funkce. Tento systém funguje i na Slovensku, kde se starosta volí přímo. Rada obce funguje jako fakultativní orgán zastupitelstva, který plní poradní funkci. Zavedla bych také silnější vnitřní kontrolu starosty, kdy by např. zastupitelstvo mohlo uplatňovat tzv. interpelace, neboli dotaz člena zastupitelstva na starostu, který by měl povinnost na něho odpovědět.

Způsob odvolání starosty prostřednictvím místního referenda bych ponechala, jen bych zmírnila podmínky jeho konání. Podle mého by bylo dostatečné, kdyby muselo návrh na konání místního referenda podepsat 20 – 25 % oprávněných voličů v obci, 40 % je velice přísná podmínka, která podle mého není v souladu s podmínkami pro zvolení. Pro vítězství v přímých volbách není určena minimální hranice účasti voličů, stačí jen získat nejvyšší počet platných hlasů.

Závěrem bych podotkla, že by možná stačilo, aby se posílily pravomoci starostů jinak, není za každou cenu nutné zavést přímou volbu, což je podle mého značně populistický krok. Přímá volba starosty by měla v lidech vzbudit větší zájem o veřejné dění v obci, kdy by zároveň měli větší odpovědnost za volbu svých zástupců. Nicméně se domnívám, že na to není naše společnost připravená.

9 ZÁVĚR

Cílem mé diplomové práce bylo přiblížit postavení a působnost obcí v České republice, přičemž k jeho dosažení jsem postupovala od obecného ke konkrétnímu, kdy jsem se nejprve zabývala krátkým historickým exkurzem, veřejnou správou jako takovou, abych se až poté mohla zabývat samotnými obcemi. V kapitole o veřejné správě jsem se věnovala definici veřejné správy, jejím znakům, členění, organizačním principům a rozdělením na státní správu a samosprávu.

V kapitole o obcích jsem vymezila právní úpravu, kdy jsem se podrobněji zabývala i Evropskou chartou místní samosprávy, a to za účelem dostat ji do širšího povědomí. Celkem obsáhle jsem se zabývala vznikem a zánikem obcí, kdy jsem uvedla možné druhy změn hranic obcí, jejich zákonné podmínky a také praktické příklady z nedávné doby. Následovaly kapitolky o základních znacích obcí a druzích. Poté jsem se věnovala orgánům obcí, kdy jsem vždy vymezila, jak daný orgán vzniká, jaké má pravomoci a kdo tvoří jeho obsazení.

Další dvě kapitoly jsem se zabývala působností obcí, a to nejprve samostatnou a poté přenesenou. V kapitole o samostatné působnosti jsem ji nejprve vymezila, a v rámci toho jsem uvedla několik nálezů Ústavního soudu České republiky, které se zabývaly obsahem samostatné působnosti, díky čemuž v průběhu let stanovily, co do této oblasti spadá a tedy co jsou obce oprávněny konat či nikoli. Považuji za velmi zajímavý onen názorový převrat Ústavního soudu České republiky, který je blíže popsán v dané kapitole. Dále jsem psala o místním referendu a nakonec o kontrole a dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce, kdy jsem se mimo jiné věnovala konkrétnímu případu dozoru, a to zrušení obecně závazné vyhlášky obce. V části věnované přenesené působnosti jsem ji taktéž nejprve vymezila, pak jsem se věnovala problematice vydávání nařízení radou obce, abych mohla kapitolu zakončit kontrolou a dozorem nad výkonem přenesené působnosti, kdy jsem také uvedla konkrétní příklad zrušení nařízení obce.

V poslední kapitole jsem se zabývala přímou volbou starostů, kdy tento institut je v poslední době velmi diskutován. Probrala jsem návrh zákona skupiny pěti poslanců, který by zavedl přímou volbu starostů, a který je v současné době zařazen do právě probíhající 42. schůze Poslanecké sněmovny[142], a také negativní stanovisko vlády k tomuto návrhu. Pro účely této praktické části jsem oslovila několik poslanců, kdy jsem tuto konfrontaci popsala v příslušné kapitole, a díky čemuž jsem mimo jiné získala materiál

[142] Tato schůze Poslanecké sněmovny probíhá od 1. 3. 2016; při psaní této práce jsem vycházela ze stavu ke dni 10. 3. 2016

od Ministerstva vnitra, který byl sepsán koncem ledna roku 2016, tedy je poměrně nový, jež se týká právě přímé volby starostů. Ministerstvo vnitra v současné době nechystá žádnou právní úpravu přímé volby starostů, ale v letech 2010 až 2013 se tomuto problému věnovalo, a právě tento postup byl popsán v onom materiálu. Kapitolu jsem zakončila porovnáním chystané přímé volby starostů s přímou volbou prezidenta České republiky, kdy jsem nejprve stručně popsala, jak v České republice probíhá přímá volba prezidenta, a poté v přehledné tabulce uvedla rozdíly s navrhovanou právní úpravou přímé volby starostů. Poté jsem uvedla můj názor na tuto problematiku.

Domnívám se, že cíl této diplomové práce jsem splnila, kdy tato práce by mohla sloužit jako jakýsi podpůrný prostředek při osvětě občanů týkající se veřejné správy a především územní samosprávy.

10 RESUMÉ

The aim of my dissertation was to describe the status and jurisdiction of municipalities in the Czech republic. I proceeded from general to concrete to reach this aim. First I was concerned with short historical excursion, public administration and then with municipalities as well. In the chapter about public administration I wrote the definition of public administration, its characters, classification, organizational principles and its division into the state administration and self-government.

In the chapter about the municipalities I defined the legislation, when more I dealed with the European Charter of Local Self-government, just to get it into the public. Then I wrote about municipalities´s formation and extinction, when I mentioned all types of borders changes, the law condition and practical examples from few last years. The chapters about basic characters of municipalities and its types followed. Then I wrote about municipal authorities, how they come into existence, what power do they have and who makes the composition.

Next two chapters was about the municipal jurisdiction, the first one was about the independent jurisdiction and the second one about delegated jurisdiction. I defined the independent jurisdiction, then I wrote about the decisions of the Constitunional Court of the Czech republic which dealed with the independent jurisdiction content. These decisions of the Constitunional Court of the Czech republic specified what belongs into the independent jurisdiction and what municipals can do or not. I also described a radical change of the opinion of the Constitunional Court of the Czech republic. Then I wrote about a local referendum and in the end of this chapter about independent jurisdiction supervision. I also dealed with a concrete case of supervision – an annulment of generally applicable ordinances issued by municipality. When I wrote about the delegated jurisdiction, first I defined it and then I paied attention to issuing regulations by municipal council and delegated jurisdiction supervision. Besides I dealed with a concrete case of this type of supervision – an annulment of municipal regulation.

In the last chapter I dealed with a direct election of mayors which is very discussed topic recently. I explained the bill about the direct election of mayors, which is created by group of five members of Parliament and which is right now in legislative proces. The government published the negative opinion on this bill, so I wrote about it too. I connected with few members of Parliament to find some information, and I describe this confrontation with them in relevant chapter. Thanks to them I got the material from the Ministry of Interion which was written by the end of January 2016 so i tis quite new.

This material is related to the direct election of mayors. The Ministry of Interior does not work on any bill about the direct election of mayors, but few years ago, in ages from 2010 to 2013 was working on it. The work of the Ministry of Interior on this bill was described in this material. I finished this chapter with comparison of the bill about the direct election of mayors with the direct election of the president of the Czech republic. I started it with defining the direct election of president and then I made a table where I showed the differences between the suggested bill about the direct election of mayors and the direct election of president. Then I wrote my opinion on this issues.

I believe that the aim of this dissertation was reached and that this diploma thesis could be used as supportive device in the public education about public administration and mainly about municipalities.

11 ZDROJE

LITERATURA:

- BALÍK S.: *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4
- BRŮNA M., BUREŠ P. a kol.: *Veřejná správa v České republice*. 2. vydání. Praha: MV ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5
- GADASOVÁ D., POLIÁN M.: *Správní právo, právní základ veřejné správy, 1. díl.* 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000. ISBN 80-244-0125-8
- GROSPIČ J., LOUDA T., VOSTRÁ L.: *Územní samospráva v České republice a v Evropě.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4
- GROSPIČ J., LOUDA T., VOSTRÁ L.: *Modernizace veřejné správy v České republice a v Evropě.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2
- GROSPIČ J., VOSTRÁ L., ČERMÁKOVÁ J.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6
- HENDRYCH D.: *Správní věda – teorie veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3
- HENDRYCH D., KOLEKTIV: *Správní právo*. *Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3
- HLEDÍKOVA Z., JANÁK J., DOBEŠ J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny, s. r. o., 2005. ISBN 978-80-7106-906-5
- HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6
- JÁNOŠÍKOVÁ P., KNOLL V., RUNDOVÁ A.: *Mezníky českých právních dějin*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-251-6
- KADEČKA S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4
- KADEČKA S., RIGEL F.: *Teoretická studie, Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Brno 2009

- KOČÍ R.: *Obecní samospráva v České republice, Praktická příručka s judikaturou.* Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-28-1
- KOPECKÝ M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-561-8
- KOUDELKA Z.: *Samospráva.* Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5
- KOUDELKA Z.: *Obecně závazné vyhlášky.* Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9
- KOUDELKA Z.: *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-690-7
- KOUDELKA Z., ONDRUŠ R., PRŮCHA P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení*). *Komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004
- KUKLÍK J. a kol.: *Dějiny československého práva 1945-1989.* Praha: nakladatelství Auditorium, 2011. ISBN 9788087284179
- MALÝ K.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-045-X
- MATES P.: *Reforma veřejné správy, sborník příspěvků*. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2007. ISBN 978-80-7357-300-3
- MÜLLEROVÁ H.: *Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky*. *Správní právo*. roč. 2011, č. 7
- PEKOVÁ J., PILNÝ, J.: *Veřejná správa a finance*. 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-85-X
- POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O.: *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0
- PRŮCHA P.: *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Praha: DOPLNĚK, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0
- SCHELLE K. a kol.: *Dějiny české veřejné správy.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009. ISBN 978-80-7380-203-5
- VOPÁLKA V.: *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. Správní právo, 3/1996

PRÁVNÍ PŘEDPISY:

- Stadionova ústava z roku 1849
- Obecní zřízení vydané 17. března 1849
- Ústava Československé republiky č. 150/1948 Sb.
- Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Předpis č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů.
- Návrh zákona skupiny pěti poslanců o přímé volbě starostů; sněmovní tisk 282/0
- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- Obecně závazná vyhláška města Olomouce ze dne 13. března 1991 o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru ve městě Olomouci
- Vyhláška města Cheb č. 6/2012, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, ze dne 26. dubna 2012.
- Nařízení obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území obce Vojkovice

JUDIKATURA:

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93
- Nález Ústavního soudu ČR soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04

- Nález Ústavního soudu ČR č. 18/2008 Sb., ze dne 12. 3. 2008, ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004

OSTATNÍ:

- Důvodová zpráva č. 422/0 k vládnímu návrhu na vydání zákona o obcích (obecní zřízení)
- Stanovisko Ministerstva vnitra č. 22/2008 ze dne 15. 8. 2008: Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem
- Stanovisko Ministerstva vnitra č. 23/2008: Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky. 2008
- Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, Ministerstvo vnitra 2012
- Přehled veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností za rok 2015 dostupný na stránkách Ministerstva vnitra; www.mvcr.cz
- Nesouhlasné stanovisko vlády k návrhu zákona o přímé volbě starostů, ze dne 22. 9. 2014
- Dokument obsahující informace k institutu přímé volby starostů, zpracovaný Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra dne 20. 1. 2016 dokument
- Analýza slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s ústavním pořádkem České republiky, Ministerstvo vnitra
- Návrh Plánu legislativních prací vlády na rok 2013
- Konfrontace s poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Informace poskytnuté od tiskového mluvčího politické strany Starostové a nezávislí

INTERNETOVÉ ZDROJE:

- http://www.starostove-nezavisli.cz
- http://www.mvcr.cz
- http://www.ius-wiki.eu
- http://www.epravo.cz
- http://www.usoud.cz
- https://cs.wikipedia.org
- http://www.ustavprava.cz
- http://www.reznicek.cz