

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Obec s rozšířenou působností

Předkládá: Kateřina Sobotková

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2018

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina SOBOTKOVÁ**
Osobní číslo: **R15B0111P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Obec s rozšířenou působností**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod a cíl práce
2. Vymezení základních pojmů
3. Historie a vznik obcí s rozšířenou působností
4. Obec s rozšířenou působností
5. Právní postavení obcí s rozšířenou působností
6. Analýza
7. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

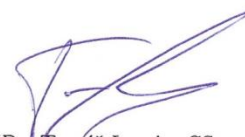
Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2017**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2018**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. července 2017

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Obec s rozšířenou působností“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 29. března 2018

.....

Kateřina Sobotková

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu bakalářské práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady a připomínky. Dále bych chtěla poděkovat panu Zdeňku Kunstovi, zastupiteli města Nýřan za poskytnutí informací a své rodině a přátelům, kteří mi byli oporou po celou dobu studia.

OBSAH

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | ÚVOD..... | 1 |
| 2 | VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ | 3 |
| 2.1 | Správa..... | 3 |
| 2.2 | Veřejná moc | 3 |
| 2.3 | Veřejná správa..... | 4 |
| 2.3.1 | Státní správa..... | 5 |
| 2.3.2 | Samospráva | 6 |
| 2.3.3 | Zbytková veřejná správa | 6 |
| 2.4 | Obec | 7 |
| 2.5 | Dělení obcí dle výkonu přenesené působnosti | 9 |
| 2.5.1 | Obce prvního stupně | 9 |
| 2.5.2 | Obce s pověřeným obecním úřadem..... | 10 |
| 2.5.3 | Obce s rozšířenou působností | 10 |
| 3 | HISTORIE A VZNIK OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ..... | 11 |
| 3.1 | Vývoj územní samosprávy do roku 1918..... | 11 |
| 3.2 | Územní samospráva za první republiky | 13 |
| 3.3 | Období druhé republiky | 15 |
| 3.4 | Protektorát Čechy a Morava..... | 15 |
| 3.5 | Období národních výborů | 16 |
| 3.6 | Reformy veřejné správy po roce 1989 | 18 |
| 3.7 | Shrnutí | 19 |
| 4 | OBCES S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ | 20 |
| 4.1 | ORP a výkon přenesené působnosti | 20 |
| 4.2 | Změny ve výkonu přenesené působnosti | 21 |
| 4.3 | Financování přenesené působnosti..... | 22 |
| 4.4 | Orgány obcí..... | 23 |
| 4.4.1 | Zastupitelstvo obce | 24 |
| 4.4.2 | Rada obce..... | 26 |
| 4.4.3 | Starosta obce | 26 |
| 4.4.4 | Obecní úřad..... | 27 |
| 4.4.5 | Zvláštní orgány obce..... | 28 |
| 4.4.6 | Komise vykonávající přenesenou působnost | 29 |
| 4.5 | Nařízení obce | 29 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.6 | Jednotlivé činnosti ORP | 31 |
| 4.6.1 | Evidence obyvatel | 32 |
| 4.6.2 | Vydávání občanských průkazů | 33 |
| 4.6.3 | Vydávání cestovních dokladů | 34 |
| 4.6.4 | Další činnosti | 35 |
| 4.7 | Kontrola a dozor nad obcemi | 35 |
| 4.7.1 | Dozor v přenesené působnosti | 36 |
| 5 | PŘÁVNÍ ÚPRAVA OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ | 37 |
| 5.1 | Ústava České republiky | 37 |
| 5.2 | Zákon o stanovení ORP | 37 |
| 5.3 | Vyhláška o stanovení správních obvodů ORP | 38 |
| 5.4 | Zákon o obcích | 38 |
| 5.5 | Katalog činností obcí | 39 |
| 6 | ANALÝZA ORP NÝŘANY | 40 |
| 6.1 | Obec Nýřany | 40 |
| 6.2 | Správní obvod ORP Nýřany | 41 |
| 6.3 | Městský úřad ORP Nýřany | 42 |
| 6.4 | Financování | 44 |
| 6.5 | Zhodnocení problémů ORP Nýřany | 46 |
| 7 | ZÁVĚR | 49 |
| | RESUMÉ | 51 |
| | ZDROJE | 52 |
| | SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK | 55 |
| | SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK | 56 |
| | PŘÍLOHY | 57 |

1 ÚVOD

Územní samospráva tvoří základní článek demokratické společnosti, který prochází neustálým vývojem. Reforma veřejné správy po roce 1989 zavedla do právního systému České republiky jako jednu ze základních jednotek vykonávající přenesenou působnost státní správy obec s rozšířenou působností (zkráceně ORP). Za jejím vznikem stojí změny usilující o decentralizaci veřejné správy v rámci principu subsidiarity. V důsledku těchto změn zanikly dosavadní okresní úřady a značná část jejich pravomocí přešla na tento nový typ obcí. ORP proto vedle výkonu vlastní obecní samosprávy zajišťují i výkon státní správy v přenesené působnosti pro příslušný daný správní obvod. Tato změna se stala klíčovým mezníkem v rozvoji veřejné správy a ORP zastávají důležitou roli v celém systému. Cílem této bakalářské práce bude kromě teoretického vymezení pojmu obce s rozšířenou působností i rozbor některých otázek týkajících se výkonu přenesené působnosti ORP, a to i s přihlédnutím na některé problémy, se kterými se musí ORP potýkat při výkonu státní správy.

Abychom se mohli hlouběji zabývat daným tématem, je zapotřebí si nejdříve vymežit základní pojmy týkající se veřejné správy, se kterými budeme v průběhu celé práce pracovat. V další části si sestavíme historický přehled nejdůležitějších událostí ve vývoji územní samosprávy, a to od vzniku na našem území do revolučních let konce 20. století, po kterých následovala velká reforma veřejné správy, která měla obrovský vliv na dnešní podobu veřejné správy. Důkladně si rozebereme roli ORP jako zabezpečovatele výkonu státní správy i samotnou organizační podobu této veřejnoprávní korporace. Vymezení zákonů nám pomůže dotvořit si představu o tom, jakým způsobem a na jakém principu ORP fungují.

V poslední části bakalářské práce se zaměříme na konkrétní obec s rozšířenou působností Nýřany, jelikož jsem občanem této obce, tudíž mám jistý přehled o místní situaci. Mimo vlastních zkušeností zde budu vycházet i z konzultací s jedním ze zastupitelů. Tato obec poslouží jako vzor a podklad pro analýzu problémů, se kterými se ORP potýkají.

Celkovým shrnutím této problematiky bychom měli dostat odpověď na otázku „Zda obce s rozšířenou působností jsou efektivní při výkonu státní správy.“ Dalším zkoumaným problémem bude problematika správních obvodů a jejich vymezení spolu s financováním agendy přenesené působnosti. Cílem je mimo jiné zhodnocení problémů objevujících se při výkonu státní správy v ORP a navržení jejich možných řešení, jež by byly

přijatelné jak pro stát, tak i pro jednotlivé ORP a zároveň se co nejlépe přizpůsobily potřebám občanů.

2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Pro správné pochopení obcí s rozšířenou působností a jejich postavení ve sféře veřejné správy si musíme nejdříve vymezit základní pojmy související s danou problematikou.

2.1 Správa

Pojmem správa se zabývají různé disciplíny, proto se setkáváme s mnoha různými definicemi. Pro naše účely je nejpřínosnější definice správy správní vědou charakterizující správu jako záměrnou činnost nebo soubor činností sledujících dosažení určitého cíle. Přitom je vykonávána v organizačním systému. Řídící orgány tohoto systému stanoví, jakých cílů se má dosáhnout, a správa za pomoci regulace vybírá prostředky k jejich naplnění. Správu můžeme chápat též jako pomocné administrativní činnosti, jako jsou například shromažďování a podávání informací nebo zajišťování chodu nějaké instituce. Často je zaměňována za jakýsi druh řízení, jde však o dva rozdílné pojmy. Řízení je obecnější a může probíhat prakticky kdekoliv, zato správa je omezena na přesně vymezené systémy, které jsou na její existenci závislé. Mimo to se snaží předcházet vytváření nežádoucích stavů za využití prostředků limitovaných právními předpisy.¹

2.2 Veřejná moc

Pro plné porozumění pojmu veřejná moc je nejdříve zapotřebí vysvětlit samotný koncept slova „moc“. Mocí rozumíme schopnost vnutit někomu určitý způsob chování. Při případném porušení onoho chování má subjekt moci k dispozici vynucovací nástroje, popřípadě i možnost sankce. Dle právního postavení nositele moci rozlišujeme moc na soukromou a veřejnou. Veřejnou moc chápeme jako autoritativní, rozhodující přímo nebo zprostředkovaně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s vlastníkem veřejné moci. Orgány uplatňující veřejnou moc jsou vázány postupovat v souladu se zákony. Veřejnou moc dále dělíme na státní a zbývající (nestátní) veřejnou moc. Státní moc se skládá ze zákonodárné, výkonné a soudní. Nestátní disponují zejména subjekty územní samosprávy. Veřejná moc může být svěřena i jiným subjektům jako jsou orgány zájmové samosprávy.²

¹ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 41-42.

² BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014. Skripta (Institut pro veřejnou správu). s. 10.

2.3 Veřejná správa

Veřejnou mocí na našem území disponuje veřejná správa. Definovat ji je díky její mnohotvárnosti poměrně složité. Zjednodušeně můžeme říct, že se jedná o správu veřejných záležitostí, které jsou ve veřejném zájmu. Do opozice se staví správa soukromá sledující soukromé cíle a zájmy každé fyzické či právnické osoby.³ Veřejný zájem je společný zájem většiny členů určité komunity. Veřejná správa proto slouží jako zajišťovatel zájmů naší společnosti ve prospěch občanů. Veřejnými záležitostmi chápeme záležitosti obecně prospěšné pro celou společnost (tj. záležitosti ve veřejném zájmu), k jejichž uskutečnění využívá veřejná správa veřejné moci a z ní vyplývajících mocenských nástrojů. Jednotlivé záležitosti nejsou však právně vymezeny, jejich určitost se odvíjí od konkrétní řešené situace.⁴

Veřejnou správu lze dle základní charakteristiky pojmut třemi různými způsoby:

a) Funkční pojetí veřejné správy

Funkční pojetí bere veřejnou správu jako soubor činností směřujících k naplnění určitého stanoveného cíle veřejného zájmu. Není rozhodující, kdo je vykonavatelem, nýbrž obsah a povaha jednotlivých správních činností, které mohou mít buďto vrchnostenskou nebo nevrchnostenskou povahu. Vrchnostenská se drží pravidla nadřízenosti a podřízenosti. Orgán veřejné moci tak stojí nad osobou, o jejíchž právech a povinnostech rozhoduje, ale je při tom pevně vázán zákonem. Jedná se například o správní rozhodnutí vydané ve správním řízení. Nevrchnostenské pojetí spočívá v samotném zajišťování veřejných potřeb. Vztahy mezi spravovanými subjekty a orgány veřejné správy je zde rovnocenné a dochází k vstupu subjektů do soukromoprávních vztahů, například obchodněprávních či občanskoprávních.⁵

b) Organizační pojetí veřejné správy

Organizační pojetí je chápáno jako soubor subjektů vykonávajících veřejnou správu v určitém organizačním systému, je tedy důležitý vykonavatel správní činnosti ne obsah. Pojem organizace nese mnoho významů. Označuje organizované formální skupiny lidí se společnými cíli vymezujícími se vůči okolí. Může znamenat také řád

³ BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014. Skripta (Institut pro veřejnou správu). s. 16.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 13.

⁵ BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014. Skripta (Institut pro veřejnou správu). s. 16.

nebo systém činnosti, obecně zahrnuje organizační uspořádání jednotek v systému. Veřejná správa z pohledu organizace je řízena právem, které se zaměřuje na subjekty veřejné správy, institucionální uspořádání, vymezení vykonavatelů a vymezení jejich pravomocí a působností.⁶

c) Veřejná správa jako systém

Nejdůležitějším vymezením v souvislosti s naší problematikou je veřejná správa jako systém zahrnující státní správu a ostatní veřejnou správu. Ostatní veřejná správa se dále dělí na veřejnou samosprávu a zbytkovou veřejnou správu. Mezi uvedenými složkami není princip nadřízenosti a podřízenosti, ale působí vedle sebe, vzájemně se doplňují a prolínají.⁷

2.3.1 Státní správa

Státní správa slouží jako nástroj výkonné moci státu k aplikaci práva a realizaci státní politiky. Jejím hlavním subjektem je stát vykonávající státní správu přímo orgány státu nebo nepřímou delegací své působnosti na jiné subjekty veřejné správy, kterými jsou především územní samosprávné celky, kam mimo jiné řadíme obce s rozšířenou působností. K dosažení cílů stanovených zákony využívá řídicích prvků a regulačních prvků k udržování žádoucího stavu na našem území. Mezi orgány plnícími státní správu existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, čímž se odlišují od samosprávy. Státní správu dělíme na ústřední a územní. Ústřední má celostátní působnost a je vykonávána ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy. Oproti ní je působnost územní státní správy omezena na určitou správní oblast. Patří sem specializované územní správní úřady, například finanční úřady či úřady práce, a též úřady územních samospráv, tj. obecní a krajské úřady jako subjekty pověřené přenesenou působností. Za účelem efektivnějšího plnění cílů státní správy se náš stát rozděluje na územní jednotky. Základní se děje na území obcí ve výkonu místní správy, následuje okresní správa zajišťovaná okresními institucemi a krajská státní správa působící na pověřeném území. Mezi činnostmi státní správy patří činnosti související s finanční správou, správou zaměstnanosti,

⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 15.

⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 16.

policií České republiky, obranou, sociální správou, energetikou, životním prostředím, stavební správou, zemědělstvím, kulturou, zdravotnictvím apod.⁸

2.3.2 Samospráva

Samospráva je projevem decentralizace úkolů veřejné správy, které jsou zákonem svěřeny do odpovědnosti jiným veřejnoprávním subjektům než je stát. Vystupují ve vlastním zájmu, vlastním jménem a ve své působnosti. Mají možnost zřídit si vlastní orgány k plnění těchto záležitostí a disponují vlastním hospodařením a rozpočtem. Nejsou závislé na státu, neexistuje mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti, ale podléhají státnímu dozoru, jenž dohlíží, jestli nejednají v rozporu s právními předpisy. Samospráva se zaměřuje na řešení vlastních záležitostí veřejnoprávních korporací v takzvané samostatné působnosti. Dělí se podle typu působnosti na územní samosprávu a zájmovou samosprávu. Územní samospráva je zakotvena již v Ústavě⁹ a spadá pod základní územní samosprávné celky obce a vyšší územní samosprávné celky kraje. Vystupují jako právnické osoby a vykonávají samosprávu na svém území pro tamní občany. Mezi obcemi a kraji neexistuje v rámci samosprávy vztah nadřízenosti a podřízenosti a zásah krajů do činnosti obcí je možný jen na základě zákona.¹⁰ Zájmovou neboli profesní samosprávou disponují subjekty spojované určitým společným zájmem. Na rozdíl od územní samosprávy není ústavně zakotvena, subjektům je svěřena na základě zřizovacích zákonů. Řadíme sem vysokoškolskou samosprávu a profesní komory s povinným i nepovinným členstvím jako jsou Česká advokátní komora a Notářská komora ČR.¹¹

2.3.3 Zbytková veřejná správa

Zbytkovou veřejnou správu vykonávají instituce, které jsou částečně samosprávné a částečně nesamosprávné. Spadá sem část veřejné správy, jež nenáleží ani státu ani veřejnoprávním korporacím územního charakteru.¹² Nejčastěji jde o instituce provozující veřejně prospěšné služby spojené s regulací chování osob. Zákon jim udává pravomoc

⁸ SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. *Veřejná správa: distanční studijní opora*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. s. 14.

⁹ Hlava sedmá. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1993&cz=1>

¹⁰ SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. *Veřejná správa: distanční studijní opora*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. s. 14-15.

¹¹ Portál na podporu rozvoje obcí ČR. *Samospráva*. [online]. 24. 11. 2011. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>

¹² HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 19.

zabezpečovat záležitosti ve veřejné správě. Jedná se tedy o soukromé instituce s veřejnomocnými úkony, například dopravní služby, revizoři, námořní kapitáni a instituce provozující elektrárenské, plynárenské nebo vodárenské služby.¹³

2.4 Obec

Obce s rozšířenou působností jsou v podstatě nižší samosprávné celky, které vykonávají větší část přenesené působnosti než klasické obce. Pro pochopení, co jsou to vlastně ORP je důležité si nejdříve vymezit samotný pojem obce.

Každá obec je územně samosprávným celkem vyznačujícím se čtyřmi základními znaky. Patří mezi ně území obce tvořené katastrálním územím, občané obce, vlastní majetek, s nímž může hospodařit, a právní subjektivita udávající obec jako právnickou osobu se způsobilostí k právním úkonům. Obec je též veřejnoprávní korporací, sdružením osob založeném na základě zákona a se svěřenou pravomocí v oblasti veřejné správy. Při výkonu činností vystupuje svým jménem a na vlastní odpovědnost. Obce mají právo spravovat si své záležitosti samostatně v rámci své působnosti. Mluvíme o tzv. samosprávě obcí zakotvené přímo v Ústavě¹⁴. Stát do ní může zasahovat jen v případě ochrany zákona, což dává obcím možnost volného rozhodování, jak se vypořádat se svými záležitostmi, omezené tedy pouze kritériem zákonnosti, na něž stát dohlíží. Mezi hlavní úkoly obce se řadí péče o občany, rozvoj území a ochrana veřejného zájmu. Svě záležitosti plní v samostatné a přenesené působnosti. V přenesené působnosti vykonávají orgány obce státní správu jakožto správní orgány. Jsou vázány zákonem a podléhají kontrole výkonu. Identifikace přenesené a samostatné působnosti obce spočívá v tom, že do přenesené spadá vše, co je za ni zákonem výslovně uvedeno, v ostatních případech jde vždy o samostatnou působnost.¹⁵

Obec se vnitřně člení na orgány obce¹⁶, které budou podrobněji rozebrány v následujících kapitolách. Patří mezi ně zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní

¹³ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 49.

¹⁴ Čl. 99. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1993&cz=1>

¹⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 19-20.

¹⁶ Obec musí mít vždy zastupitelstvo, starostu a obecní úřad, zbylé orgány nemusí být zřízeny

orgány obce zřizované v případech stanovených zvláštním právním předpisem k výkonu přenesené působnosti.¹⁷

Jednotlivé obce se od sebe odlišují svou velikostí, počtem obyvatel nebo třeba infrastrukturou, proto se nabízí otázka, jak má být vytvořen model vnitřní organizace a působnosti, aby vyhovoval všem obcím. Setkáváme se tak s dvěma zásadami. Princip jednotné obce (či univerzality obcí) nebere v potaz rozdílné rysy jednotlivých obcí a drží se pravidla rovnoprávnosti mezi nimi. Tento princip stanovuje jednotnou vnitřní organizaci a samosprávu pro všechny obce. Je sice dodržena rovnoprávnost, jenže díky výše zmiňovaným rozdílům může některým obcím působit problémy ji naplnit. Především menší z nich s nízkým počtem obyvatel mají nedostatek kvalifikovaných pracovníků, kteří by vykonávali předepsané pozice. Druhá zásada rozděluje obce na několik druhů. Vytváří se tak rozdíly v právním postavení, rozsahu výkonu státní správy a formálních záležitostech.¹⁸

Rozlišujeme tyto základní druhy obcí:

a) Obce základní

Obce, které nemají status města, městyse či statutárního města.²⁰

b) Městyse

Jsou obce, které podají návrh předsedovi Poslanecké sněmovny o určení za městys. K návrhu se vyjádří vláda a předseda Poslanecké sněmovny určí den, od kdy se obec stává městysem.²⁰

c) Města

Za města se považují všechny obce, které byly městy ke dni nabytí platného obecního zřízení¹⁹ podle § 151 odst. 2. Nově se jím může stát obec mající alespoň 3 000 obyvatel a určí ji na návrh předseda Poslanecké sněmovny. Podmínku 3 000 obyvatel nemusí splnit obce, jež byly městy před 17. květnem 1954 a požádají o status města předsedu Poslanecké sněmovny.²⁰

¹⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 19-20.

¹⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 98.

¹⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

d) Statutární města

Statutární města jsou vyjmenována v zákoně o obcích¹⁸ v § 4 odst. 1. Na základě tohoto zákona mají odlišné rysy od ostatních obcí. Mohou své území členit na městské obvody či části s vlastními orgány samosprávy. Dle toho je dělíme do dvou skupin, územně členěná statutární města a ostatní statutární města. Statutární města se od jiných měst v podstatě liší jen v označení orgánů, např. starosta se nazývá primátor. U územně členěných statutárních měst zřizuje městské obvody či části zastupitelstvo svým rozhodnutím. Statutární města vydávají statut formou obecně závazné vyhlášky, kterým upravují svou vnitřní organizaci a jednotlivé části a obvody. Dalším rozdílem od ostatních obcí je výkon přenesené působnosti orgány statutárních měst. Ty vykonávají přenesenou působnost svěřenou pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. To znamená, že rozsah výkonu přenesené působnosti je stejný jako u ORP. Ve skutečnosti se všechna historická statutární města díky historickému vývoji stala ORP díky přechodu pravomocí z okresních úřadů.²⁰

e) Hlavní město Praha

Praha má svou vlastní zákonnou úpravu zákonem 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, proto se na ni nevztahuje zákon o obcích a ani zákon o krajích. Praha je dle tohoto zákona obcí dělicí se na městské části s postavením hlavního města České republiky a s postavením kraje.²⁰

2.5 Dělení obcí dle výkonu přenesené působnosti

Pro lepší a efektivnější výkon záležitostí svěřených státní správou bylo zavedeno zvláštní dělení obcí. To na rozdíl od druhů obcí uvedených výše udává pouze jiný rozsah přenesené působnosti pro jednotlivé kategorie. Přesným vymezením vykonávané přenesené působnosti zejména obcí s rozšířenou působností se budeme zabývat ve speciální kapitole, zde si pouze charakterizujeme jednotlivé skupiny.

2.5.1 Obce prvního stupně

Obce I. stupně jsou menší obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu určeném obecním zřízením a speciálními zákony. Realizují ji prostřednictvím svých obecních úřadů nebo zvláštních orgánů. Zařizují např. řízení o některých přestupcích, agendu

²⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 98.

silničního správního úřadu ve věcech místních a některé vykonávají též činnost matričních úřadů. Díky své malé velikosti se setkávají s nedostatkem úředníků, kteří by vykonávali přenesenou působnost. V některých případech jejich roli přejímá starosta nebo některý ze zastupitelů obce.²¹

2.5.2 Obce s pověřeným obecním úřadem

Obce s pověřeným obecním úřadem neboli obce II. stupně, realizují nejen základní přenesenou působnost obcí I. stupně, ale i další činnosti přidělené speciálními zákony. Mezi ně spadá např. agenda stavebního úřadu, matričního úřadu a některé agendy týkající se životního prostředí. Záležitosti v přenesené působnosti vykonávají prostřednictvím obecního úřadu nebo zvláštních orgánů. Obce spadající do druhého stupně jsou vyjmenovány v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Jejich správní obvody pak udává vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů s rozšířenou působností.²²

2.5.3 Obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností jsou nazývané též obcemi III. stupně. Jejich rozsah přenesené působnosti je značně velký. Zajišťují záležitosti obcí I. i II. stupně a další jim svěřené agendy. Patří mezi ně např. živnostenské podnikání, cestovní a osobní doklady, řídičská oprávnění, registr vozidel, sociálněprávní ochrana dětí, záležitosti myslivosti, lesů a rybářství, agenda vodoprávního úřadu, silničního správního úřadu, stavebního úřadu a úřadu územního plánování. Obec záležitosti zařizuje prostřednictvím obecního úřadu nebo zvláštních orgánů. Jednotlivé ORP jsou uvedeny v zákoně č. 314/2002 Sb. (viz Příloha č. 2) a jejich správní obvody jsou obsaženy ve vyhlášce 388/2002 Sb.²³

Pro jednotlivé stupně obcí platí, že vyšší stupeň vždy vykonává i přenesenou působnost stupně nižšího, tj. obce II. stupně vykonávají to, co I. stupeň a III. stupně vykonávají činnosti I. a II. stupně.

²¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 73

²² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 74

²³ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 75

3 HISTORIE A VZNIK OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Územní samospráva na našem území prošla během let značným vývojem, jehož vyvrcholením je reforma veřejné správy a vznik obcí s rozšířenou působností jakožto samosprávných celků vykonávajících nepřímou přenesenou státní správu. V následující kapitole si rozebereme jednotlivé milníky v naší historii, které postupně vymodelovaly územní samosprávu do podoby, jak ji známe dnes. Spolu s územní samosprávou se zde vyvíjela i ústřední státní správa, která ale není pro naši problematiku hlavním bodem, tudíž zde nebudeme rozebírat její uspořádání a orgány (až na výjimky, jež přímo souvisejí s vývojem územní samosprávy).

3.1 Vývoj územní samosprávy do roku 1918

Jedny z nejstarších samosprávných prvků můžeme nalézt ve středověku u královských měst. Jejich vyjmutí ze zemského práva a přímé podřízení králi jim dávalo svobodné postavení především v otázkách vnitřní organizace a částečně i ekonomické soběstačnosti.²⁴

Samotný vznik územní samosprávy na našem území souvisí s rozpadem feudálního absolutismu a nástupem konstituční monarchie v Rakouském císařství, jehož byla naše země součástí. Jedním z nejpodstatnějších předpokladů, které přinesly výsledky revolučního roku 1848, se stalo zrušení poddanství a roboty patentem ze 7. září vydaným císařem Ferdinandem I., a tím úplného osvobození poddaných od vrchnosti.²⁵ Díky tomu se začala prosazovat myšlenka nezávislosti obcí nejen na zaniklých vrchnostenských svazích, ale i na státní moci. Základem se pro ni stala idea přirozených práv územních svazků, do nichž spadala práva samostatného vyřizování určitých věcí bez zásahu státní moci, přijímání nových členů, hospodaření s vlastním majetkem a volení svých zástupců.²⁶

Tato idea byla uváděna v řadě dokumentů přijatých v průběhu roku 1848. První požadavek na zavedení obecní samosprávy, související s větším zastoupením Česka ve veřejné správě, obsahovala petice občanů shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března 1848. Nesplněné cíle z první petice požadovala druhá petice z 29. března 1848. Reagoval na ni kabinetní list z 8. dubna 1848 s příslibem nápravy, která ale

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 17-18.

²⁵ Tamtéž, s. 17.

²⁶ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 9.

nenastala. Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848 uváděla, že v obecním zřízení by měly být zastoupeny všechny zájmy obce a jejich členů. Následující návrh kroměřížské ústavy obsahoval především sebeurčení obcí ve všech věcech týkajících se jejich zájmů a stanovil jejich nezczitelná práva jako samosprávu obcí, svobodnou volbu obecních představených a zástupců, přijímání nových členů do obecního svazku, spravování obecní policie a zveřejňování výsledků hospodaření obce. Ústavodárný sněm byl ale rozpuštěn a návrh nikdy nevstoupil v platnost. Následně přijatá oktrojovaná Stadionova neboli Březnová ústava z března 1849 částečně převzala kroměřížský návrh a současně s ní bylo vydáno první prozatímní obecní zřízení.²⁷ V jeho čele stála věta: „*Základem svobodného státu je svobodná obec.*“²⁸

Obecní zřízení rozlišovalo obce místní a obce vyššího druhu, mezi které patřily obce okresní a krajské. Místní obce tvořily katastrální obce zřízené josefinskými reformami, okresní obce byly tvořeny místními obcemi určeného politického okresu a souhrn okresních obcí tvořil krajskou obci. Hlavní rozdíl mezi jednotlivými druhy byl v rozhodování. U místních obcí tak činil starosta, u okresních a krajských odpovídající orgány politické správy tj. okresní hejtmáni a krajsští prezidenti. Vlastní záležitosti obcí se děly v přirozené působnosti, naopak veřejné věci, které jim byly svěřeny státem, v přenesené působnosti.²⁹ V praxi byly zavedeny pouze obce místní. Každá měla obecní výbor vykonávající usnášecí a dozorní moc a obecní představenstvo volené ze členů obecního výboru. Představení se skládali z výkonného orgánu purkmistra a nejméně dvou radních jakožto pomocným orgánem. Výjimkou z obecního zřízení byla statutární města. Těm byla formou zákonů dána vlastní zřízení, obecní statuty, určující jejich rozsah práv a povinností.³⁰

Vydání silvestrovských patentů v prosinci 1851 zmařilo další vývoj územní samosprávy a utvrdilo absolutismus. Nové očekávané obecní zřízení bylo přijato až roku 1859. Samosprávu obcí bralo v užším slova smyslu a vyšší samosprávné celky spolu s přirozenou působností vůbec neznalo. Tento předpis předpokládal, že si každá země upraví

²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 18-19.

²⁸ Úvodní věta zákona č. 170/1849 ř. z., ze dne 17. března 1849

²⁹ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 9.

³⁰ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 167.

problematiku podrobněji. Nikdy ale nenabyl účinnosti až na část týkající se domovského práva, proto i nadále platila úprava z roku 1849.³¹

Rámcový říšský obecní zákon, který nahradil zákon z roku 1849, byl vydán roku 1862. Z něj vycházela následující léta obecní zřízení česká, moravská a slezská. Rozlišovala se zde působnost obcí na samostatnou a přenesenou a byla zde i vymezena struktura orgánů obcí a vztah mezi obcemi a státní správou. Obce byly chápány jako přirozený základ státu, veřejnoprávní korporace s určitými samostatnými právy, která nemá stát nijak omezovat, jen zabezpečovat jejich uplatnění. Měly nárok na územní a osobní základ, vlastní orgány a majetek.³² Správu obce realizovalo obecní zastupitelstvo složené z obecních představených, radních a výboru. Obecní výbor měl moc usnášecí a dozorčí. Mezi jeho záležitosti spadala například správa obecního majetku, volba starosty, propůjčování domovského práva, jmenování čestných občanů obce a změna hranic obce. Průběžné vyřizování bezprostředních vnitřních záležitostí obstarávalo obecní představenstvo. Obce disponovaly i právem vlastní normotvorby a to v rámci nařízení místní policie. Nové obecní zřízení opět vyčleňovalo statutární města a celou konstrukci obecních statutů přejalo z roku 1849. Důležitý byl vztah těchto měst ke státu a k ostatním samosprávným celkům (zemím, okresům), jelikož jejich působnost zahrnovala nejen obecní, ale i působnost okresních úřadů.³³

3.2 Územní samospráva za první republiky

Po vyhlášení samostatné Československé republiky byly recepční normou³⁴ převzaty dosavadní zemské a říšské zákony, zaručující kontinuitu mezi bývalým rakouským a novým právním řádem. Článek 3 podřizoval všechny samosprávné, státní a župní úřady a státní, zemské, okresní a obecní ústavy Národnímu výboru a zavazoval je úřadováním podle převzatých zákonů. Samospráva obcí se řídila obecními zřízeními jednotlivých zemí vycházejících z rámcového říšského zákona z roku 1862. Statutární města si ponechala své vlastní úpravy v podobě městských statutů.³⁵

³¹ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 172.

³² MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 11.

³³ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 179.

³⁴ Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, ze dne 28. října 1918

³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 22.

Roku 1919 vznikla novela č. 76 Sb. stávajícího obecního zákona. Přinesla změny v organizaci obcí. Obecní výbory a představenstva nahradilo obecní zastupitelstvo spolu s obecní radou, starostou a komisí a byly zavedeny mimořádné orgány vládního komisaře a správní komise zasahující v případě rozpuštění zastupitelstva. Novela brala radu již za kolektivní orgán a zavedla její neveřejná jednání zpravidla jedenkrát týdně. Upravila i hospodářskou správu obcí. Finanční komise zavedené touto novelou, mohly zasahovat do finančních rozhodnutí obcí a tím je v tomto směru omezovat.³⁶ Vznikaly i další novely ke stávajícímu obecnímu zřízení. Mnoho z nich nepřihlíželo k původnímu stavu a některé se navzájem ignorovaly. Za zmínku stojí zákon č. 75/1919 Sb. volební řád v obcích republiky Československé, zavádějící všeobecné rovné hlasovací právo občanů pro volby do obecních zastupitelstev a čtyři finanční novely řešící finanční problémy obcí.³⁷

V období první republiky proběhly dvě zásadní reformy veřejné správy. První nastala roku 1920 zákonem č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů. Za cíl měla unifikaci územní správy, odstranění dualismu sloučením státní správy a komunálních svazů a demokratizaci správy. Župní zřízení měly nahradit stávající zemská místodržitelství a okresní hejtmanství. V účinnost však vzešly pouze župy na Slovensku, ve zbylých částech republiky zůstalo funkční dosavadní zřízení.³⁸

Druhou reformou byl zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Přinesl novou koncepci místní správy. Rozdělil republiku na okresy a 4 země, Českou, Moravsko-slezskou, Slovenskou a Podkarpatskoruskou. Správu v zemích vykonávaly zemské úřady v čele se zemskými prezidenty jmenovanými prezidentem republiky a podřízenými ministru vnitra. Okresní správu měly na starost okresní úřady v čele s okresním hejtmanem jmenovaným ministrem vnitra a odpovědným zemskému prezidentu a ministru vnitra.³⁹ Tato výrazně centralistická reforma omezovala samosprávu zemských a okresních orgánů. Třetina ze zastupitelstev jak okresních tak zemských byla jmenována státními orgány, tím zařadila nevolené odborníky mezi volené členy, posílila pozici úředníků a omezovala tak samosprávné prvky.

³⁶ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 198.

³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 24.

³⁸ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 201.

³⁹ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 19.

Obecně v tomto období docházelo jen k drobným změnám v obecní samosprávě, v podstatě zůstala nezměněná, až do konce první republiky.⁴⁰

3.3 Období druhé republiky

V krátkém období takzvané druhé republiky došlo k odklonu od demokratického režimu. Zásadní bylo přijetí ústavních zákonů č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenskej krajiny a č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi. Republika se tím změnila v jakousi federaci a vedle ústřední vlády byly zřízeny samostatné vlády pro nyní autonomní země. Následoval zánik Česko-Slovenska jako parlamentní republiky po přijetí ústavního zmocňovacího zákona č. 330/1938 Sb. Zákonodárná moc parlamentu se přenesla na moc výkonnou v podobě zmocnění prezidenta k vydávání dekretů a činnosti opatření vlády bez potřeby zákona.⁴¹

Od druhé poloviny 30. let se zaváděl institut obecních a obvodních tajemníků a komisařů. Ti nahrazovali či doplňovali orgány místní správy. Měli vykonávat přenesenou působnost obcí, nakonec zasahovali i do samostatné působnosti a tím docházelo k výraznému omezení obecní samosprávy.⁴²

3.4 Protektorát Čechy a Morava

Po zřízení Protektorátu Čechy a Morava v březnu 1939 padla správa do rukou okupační armády. Tento stav trval jen přechodně, následně se vytvořil nový dvoustranný správní systém. Existovala zde Protektorátní správa v čele se státním prezidentem a protektorátní vládou, která měla díky zmocňovacímu zákonu možnost vládnout za pomoci nařízení. Vedle ní stála vláda okupační v čele s říšským protektorem zastupovaném státním tajemníkem.

Území protektorátu se dělilo na 19 oberlandrátů, vrchních zemských rad. Byly nejnižšími správními úřady pro německé obyvatelstvo a orgány vykonávajícími dozor nad českými okresními a obecními úřady.⁴³

⁴⁰ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 204

⁴¹ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 20.

⁴² MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 213.

⁴³ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 214.

Do obecní samosprávy zasáhlo sesazování starostů, na jejichž místa se dosazovali němečtí komisaři. Docházelo i k rozpouštění obecních zastupitelstev a k jmenování německých vládních komisařů.⁴⁴ Za účelem zjednodušení správy vydávala protektorátní vláda nařízení, které ve skutečnosti postupně likvidovaly územní samosprávu. Obcí se dotkly především nařízení č. 108/1940 Sb., o jejich slučování či rozdělování ministerstvem vnitra, rozpouštění obecních zastupitelstev nadřízenými úřady a dosazování prozatímního vedení. Nařízení č. 51/1944 Sb. udávalo, že obce s počtem obyvatel nad 15 000 můžou být spravovány úřednickým vedoucím přebírajícím pravomoci všech dosavadních orgánů obce. Další zjednodušení územní samosprávy se týkalo opravných prostředků ve věcech obcí a krajů a to nařízením č. 160/1943 Sb. a č. 27/1945 Sb.

Právní normy vydané v době nesvobody byly díky dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 o obnovení právního pořádku vyjmuty z československého právního řádu.⁴⁵

3.5 Období národních výborů

Poválečné uspořádání veřejné správy se myšlenkovitě formovalo již v průběhu druhé světové války. Spory o její budoucí podobu vedla londýnská a moskevská složka zahraničního odboje. Obě počítaly s národními výbory jako orgány státní moci a správy, rozdíl byl v chápání jejich trvání a rozsahu kompetencí. Londýnská koncepce brala výbory jako dočasné orgány, které měla nahradit řádná organizace veřejné správy. Jejich působnost odpovídala dřívější územní samosprávě. Moskevská počítala s trvalými národními výbory nahrazujícími dřívější správní organizaci, jejichž kompetence spojují dřívější politickou a samosprávnou složku veřejné správy.⁴⁶

Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění stanovil, že se na našem území vytvoří místní, okresní a zemské národní výbory jako dočasné orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Podřízeny budou vládě, která nařízením stanoví jejich pravomoc a volby do výborů. Tímto nařízením se stalo č. 4/1945 Sb. Pro každou obec se zřídily místní národní výbory vykonávající činnost starosty, zastupitelstva a rady. Na podobném principu byly založeny i okresní a zemské národní

⁴⁴ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 24.

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 30.

⁴⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 33.

výbory, pravomocí a působností zahrnující orgány státní správy a samosprávy. Národní výbory se ale začaly brát jako orgány trvalého charakteru. Zastupitelstva sice zanikla, obce, okresy a země však nadále zůstaly existovat jako veřejnoprávní územní samosprávné korporace. Nařízení dále obsahovalo podřízenost národních výborů nižšího stupně výborům vyššího stupně v oblasti státní správy i samosprávy.⁴⁷

Řádné volby do národních výborů neproběhly, místo toho se zpočátku vytvářely neformálně nejčastěji dohodou politických stran. Situaci změnilo nařízení č. 120/1946 Sb., kdy došlo k obnovení národních výborů poměrným zastoupením politických stran dle výsledků voleb do ústavodárného Národního shromáždění v obvodu působnosti příslušného národního výboru.⁴⁸ Vnitřní organizaci okresních a zemských národních výborů upravoval prozatímní organizační řád č. 299/1946 Úř. listu I. Organizaci místních upravovala vyhláška ministra vnitra č. 966/1947 Úř. listu I. Za národní výbor byl označen sbor tvořený volenými členy národního výboru. Složky národního výboru byly plénum, vrcholný orgán s rozhodovací funkcí, rada plnící funkci výkonného orgánu, předseda národního výboru stojící v čele, referenti plnící určitou jim svěřenou agendu a komise s postavením poradního orgánu. Výkonnými orgány národních výborů se stávaly tehdejší obecní, okresní a zemské úřady.⁴⁹

Únorový převrat roku 1948 měl za následek vznik nové ústavy zvané Ústava 9. května. Národní výbory označila za orgány jednotné správy vykonávající státní moc v obcích, okresech a nově vzniklých krajích. Krajské zřízení nahradilo zemskou soustavu, přičemž kraje se dělily na okresy a ty pak na obce. Dále měly být národní výbory kontrolované a odpovědné lidem, tento aspekt však nebyl v praxi uskutečněn. Následující změny přinesly zákony o národních výborech po roce 1954. Docházelo ke změnám počtu okresů a krajů a různým reformám v organizaci výborů, především vzniku ústředních národních výborů v Praze a Bratislavě. Prvky samosprávy se neobjevily ani v ústavě z roku 1960. Národní výbory se staly definitivně orgány státní a veškeré veřejné moci a tento stav trval až do roku 1989.⁵⁰

⁴⁷ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 215 – 217.

⁴⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 36.

⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 37.

⁵⁰ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 30.

3.6 Reformy veřejné správy po roce 1989

Po listopadových událostech roku 1989 byla celková reforma přílišně centralizované veřejné správy nevyhnutelná. Soustava národních výborů byla zrušena a obnovila se územní samospráva. Novelizace ústavy obnovila místní samosprávu zahrnující přenesenou i samostatnou působnost a též základy její právo tvorby. Nahrazeny byly také okresní národní výbory okresními úřady, které spolu s orgány státní správy převzaly působnost zrušených krajských národních výborů.⁵¹ Základem celé reformy se stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb.⁵² měnící hlavu sedmou Ústavy z Národních výborů na Místní samosprávu. Za základní článek místní samosprávy stanovil obec jakožto samosprávné společenství občanů, právnickou osobu s vlastním majetkem a hospodařením.⁵³ Pro výkon přenesené působnosti se zřídily pověřené obecní úřady vykonávající ve stanovených územních obvodech státní správu.

Roku 1992 se zavedl systém dvoustupňového správního uspořádání. První stupeň byl tvořen obcemi, druhý regiony označenými za vyšší územně samosprávné celky. Následovaly dlouhé debaty o tom, kolik jednotek regionální správy má být. Až v říjnu 1997 se schválil návrh na vytvoření 14 krajů (13 a Praha jako samostatný kraj) a vyšel ústavní zákon 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků účinný od 1. 1. 2000. Zatím chyběl ale samotný zákon o krajích stanovující jejich orgány a pravomoci. Ten vyšel spolu s dalšími zákony tvořícími páteř první fáze reformy. Patří sem zákon 129/2000 Sb., o krajích, 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, 147/2000 Sb., o okresních úřadech, 128/2000 Sb., o obcích, 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a některé další.⁵⁴

Druhou fází reformy odstartovalo ukončení činnosti okresních úřadů, jelikož okresy již nepředstavovaly přirozené spádové obvody. Jejich výkon státní správy přešel především na krajské úřady a na nově zavedené obecní úřady s rozšířenou působností. Dosavadních 73 okresních úřadů bylo nahrazeno 205 obcemi s rozšířenou působností nazývané obcemi III. stupně, dle dosavadního členění obcí s pověřením I. a II. stupně. Zákony vzniklé v rámci druhé fáze obměňovaly zákony o obcích a krajích. Je potřeba vyzdvihnout

⁵¹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. s. 18.

⁵² Ústavní zákon 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

⁵³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 47.

⁵⁴ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. s. 21.

zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který nejen rušil okresní úřady k 31. 12. 2002, ale i stanovoval samostatnou a přenesenou působnost jednotlivých úrovní územní správy. Zánik okresních úřadů neznamená zánik okresů, některé státní orgány dále působí na jejich úrovni.⁵⁵

3.7 Shrnutí

Obce s rozšířenou působností vznikly postupným vývojem územní samosprávy. Závisely tedy především na vývoji obecní samosprávy, jelikož bez ní by ORP postrádaly význam jako obecní samosprávné celky vykonávající přenesenou působnost. Obecní samosprávu nám jako první plnohodnotně stanovilo zmiňované obecní zřízení z roku 1849. Následný rozkvět územní samosprávy se zastavil v průběhu druhé světové války s odklonem od demokratického režimu. Postupná degenerace samosprávy se nezlepšila ani v poválečném období s nástupem národních výborů. Přílišná centralizace a pokus o jednotnost veřejné správy vytvořením národních výborů jako orgánů vykonávajících státní správu i samosprávu byla nevyhovující a potřebovala reformovat. Reformy veřejné správy po roce 1989 obnovily nejen územní samosprávu, ale zakotvily ji i v Ústavě. Dále se pustily do decentralizace vytvořením pověřeným obecních úřadů, zrušením okresních úřadů a konečně vytvořením ORP jako jednotek vykonávajících státní správu na ně přenesenou ze zaniklých okresních úřadů.

⁵⁵ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. s. 23.

4 OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

V následující kapitole si podrobně vymežíme obce s rozšířenou působností. Zaměříme se především na výkon přenesené působnosti a všechny záležitosti s tím spojené. Podrobné právní úpravě ORP bude věnována samostatná kapitola.

4.1 ORP a výkon přenesené působnosti

Obce s rozšířenou působností vznikly následkem událostí po roce 1989, respektive se zánikem okresních úřadů k 31. 12. 2002⁵⁶ v rámci druhé reformy veřejné správy. Pravomoci okresních úřadů se rozdělily koncentrací mezi krajské úřady a dekoncentrací na právě vzniklé ORP. Výkon přenesené působnosti se reformami rozdělil mezi 205 obcí III. stupně a 388 obcí II. stupně, které jsou vymezeny v zákoně č. 314/2002 Sb.⁵⁷ Správní obvody jednotlivých obcí obsahuje vyhláška č. 388/2002 Sb.⁵⁸ Spadají do nich menší obce, pro které ORP vykonávají určité správní funkce v rámci přenesené působnosti. Původní rozdělení správních obvodů se setkalo s problémy dostupnosti obecních úřadů ORP pro některé obce. Řešení se naskytlo v podobě změn provedených následnými novelizujícími vyhláškami, jež zařazovaly problémové obce do jiných, pro ně dostupnějších správních obvodů.⁵⁹ Dalším řešením se staly určité výjimky pro některé ORP, jimž bylo na základě zákona nařízeno zřídit pracoviště obecního úřadu ve větších dostupnějších městech.⁶⁰

Možnost obcí vykonávat přenesenou působnost je zakotvena již v Ústavě hlavě sedmé článku 105, kdy na ně může být delegován výkon státní správy na základě zákona. Existuje zde tak smíšený typ veřejné správy umožňující obcím vedle samostatné působnosti vykonávat i přenesenou. Ta je dále upravena v zákoně o obcích v hlavě třetí. Stěžejní je však §8 onoho zákona, který říká, že pokud zákon přesně nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jedná se vždy o samostatnou. Toto ustanovení napomáhá řešit problémy rozlišení působnosti jednotlivých činností vykonávaných obcemi. Pokud ale chceme dohledat každou záležitost v pravomoci ORP, musíme zabrousit do všech zákonů upravujících danou problematiku. Zákon o obcích mimo jiné vymezuje, čím vším se obce při výkonu státní správy řídí. Kromě

⁵⁶ Okresy ale jako správní jednotky nezanikly a stále jsou pro řadu oborů nejnižšími jednotkami

⁵⁷ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=314&r=2002>

⁵⁸ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=388&r=2002>

⁵⁹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). s. 24.

⁶⁰ § 2 odst. 2. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=314&r=2002>

zákonů a jiných právních předpisů jde i o usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů publikovaných ve Věstníku vlády a o opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti. Kontrolu a pomoc při výkonu přenesené působnosti poskytuje krajský úřad. ORP vykonávají přenesenou působnost prostřednictvím svého obecního úřadu. Zákon může svěřit výkon určitých agend zvláštnímu orgánu obce nebo jiným orgánům, např. vydávání nařízení zajišťuje rada obce.⁶¹

4.2 Změny ve výkonu přenesené působnosti

V případě, že některá obec má problémy s výkonem přenesené působnosti, může podle §63 zákona o obcích uzavřít s jinou obcí ve stejném obvodu ORP veřejnoprávní smlouvu o přesunu výkonu činnosti na danou obec. Nevztahuje se však na přenesenou působnost vykonávanou jen orgány některých obcí, např. výkon funkce obecního stavebního úřadu. Děje se tak se souhlasem nadřízeného orgánu, kterým je krajský úřad. Na podobném principu fungují veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností. Podle §66a zákona o obcích mohou mezi sebou dvě ORP uzavřít veřejnoprávní smlouvu, pokud působí ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. Obecní úřad jedné ORP se zavazuje k plnění přenesené působnosti nebo její části jiného obecního úřadu ORP. Souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy dává Ministerstvo vnitra, které ji předtím projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným správním úřadem. Veřejnoprávní smlouva obsahuje nejen přesné vymezení přenesených úkolů, ale i způsob úhrady nákladů spojenými s výkonem těchto činností. Jedná se o určitý druh spolupráce mezi obcemi k zajištění lepšího výkonu státní správy. ORP však neplní úkoly pro území obcí spadajících do jejího správního obvodu na základě dohody s nimi, ale proto, že to tak autoritativně stanovuje zákon.⁶²

Další možností změny v přenesené působnosti obcí je zásah krajského úřadu na základě § 65 zákona o obcích. Děje se tak v případě, kdy obec neplní své povinnosti výkonu přenesené působnosti. Krajský úřad rozhodne, že neplněnou činnost pro ni bude vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož obvodu obec spadá. Rozhodnutí vydá v přenesené působnosti a při jeho vydávání na základě § 65 nebude postupovat podle správního řádu. Následně ho po vydání zveřejní nejméně po dobu patnácti dnů na úřední desce obce, jež neplnila danou povinnost. U obcí s rozšířenou působností se postupuje podle § 66. Nerozhoduje zde o

⁶¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 72.

⁶² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 194.

neplnění povinností v rámci přenesené působnosti krajský úřad, ale Ministerstvo vnitra po předchozím projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným správním orgánem. Musí tak rozhodnout do šedesáti dnů od zjištění skutečnosti. Úkoly se přesouvají na jiné ORP společně s příspěvkem na výkon přenesené působnosti. Rozhodnutí Ministerstva vnitra se uveřejní na úřední desce ORP neplnící povinnost a i na úředních deskách jednotlivých obecních úřadů ve správním obvodu dané ORP a dále ve Věstníku právních předpisů kraje.⁶³

Poslední možností je delegace určitých povinností v přenesené působnosti vykonávaných obcí s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Celý proces je celkem náročný a odehrává se nejen mezi danými obcemi, ale i krajským úřadem. Ten vystaví doporučení k návrhu obce s pověřeným obecním úřadem předanému Ministerstvu vnitra, které ho projedná s příslušnou ORP. Ministerstvo následně vydá rozhodnutí spolu s rozhodnutím o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti, jež se vyvěsí na úřední desce pověřeného obecního úřadu a úředních deskách všech obcí spadajících do jeho správního obvodu a dále se uveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Na podání žádosti má obec lhůtu nejpozději do 15. ledna kalendářního roku, přičemž rozhodnutí Ministerstva vnitra může nabýt právní moci pouze k 1. lednu kalendářního roku.⁶⁴

4.3 Financování přenesené působnosti

Obecní zřízení v § 62 stanovuje povinnost příspěvku ze státního rozpočtu pro obce na výkon přenesené působnosti. Příspěvek má částečně pokrýt výdaje spojené s výkonem přenesené působnosti, převážně mzdové a provozní výdaje na zaměstnance. Výše příspěvku se každoročně odvíjí od faktorů, mezi které patří rozsah přenesené působnosti a velikost správního obvodu daná počtem obyvatel do něj spadajících. Z toho vyplývá, že nejvyšší příspěvek obdrží obce s rozšířenou působností jakožto jednotka vykonávající největší rozsah přenesené působnosti pro vysoký počet obcí (a tím i pro vysoký počet obyvatel). Příspěvek ale zdaleka nepokrývá všechny náklady spojené s tímto výkonem. Obce proto musí vynaložit prostředky z vlastních rozpočtů. Tuto skutečnost upravuje § 9 odst. 1 c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Výkon státní správy tak i přes státní příspěvek obec finančně zatěžuje. Na druhou stranu získávají důležité příjmy ze

⁶³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 194.

⁶⁴ §66b odst. 3 a 4. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

samotného výkonu přenesené působnosti v podobě státních poplatků a sankčních plateb a tím do jisté míry vyrovnávají úbytek vlastních financí.⁶⁵

Výši příspěvku v současnosti stanovuje každoročně Ministerstvo vnitra podle nové metodiky zavedené roku 2006. Před sjednocením výpočtu dotací bývala výše příspěvku udávána Ministerstvem financí sazbou na 100 obyvatel správního obvodu. Mezi lety 2003 až 2005 došlo k změnám v souvislosti s přechodem pravomoci okresních úřadů na jednotky územní samosprávy.⁶⁶ S přesunem zaměstnanců z okresních úřadů do jednotlivých obcí se řešil problém s vyplácením mezd a zajišťováním financování výkonu přenesené působnosti. Obce nesouhlasily s placením části výkonu státní správy, na kterou nestačily státní příspěvky. Podrobněji se tím zabývá nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 řešící vedle problematiky přesunu zaměstnanců i vynaložení prostředků z obecních rozpočtů na výkon státní správy, které by nemělo vést k finančnímu kolapsu. Počítá se se státními příspěvky, o nichž rozhoduje exekutiva státu (vláda, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí). Chyběla však jejich podrobnější zákonná úprava. Ústavní soud se zavázal zasáhnout, teprve až by výše příspěvku neodpovídala úkolům uloženým samosprávným celkům, jelikož jejich nedostatečné financování by ohrožovalo existenci funkční územní samosprávy.⁶⁷ Podrobnější zákonná úprava byla žádoucí, proto se od roku 2006 Ministerstvo vnitra drží nových pravidel a kritérií stanovení výše příspěvku a každoročně vypracovává jeho návrh.⁶⁸

4.4 Orgány obcí

Vnitřní organizace obcí s rozšířenou působností se řídí stejnou legislativou, jako vnitřní organizace klasických obcí s výjimkami v činnostech některých orgánů. Jednou ze zásad územní samosprávy je samostatné rozhodování územně samosprávných celků o ustanovení svých orgánů a zaměstnanců bez vnějšího zásahu státní správy. Zásah státu do této organizace jde pouze ve výjimečných případech⁶⁹. Zákonná úprava České republiky řeší zpravidla pouze základy vnitřní organizace samosprávných celků. Ústava se vyjadřuje v hlavě

⁶⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. *Příspěvek na výkon státní správy*. [online]. © 2018. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/gdpr/docDetail.aspx?docid=22004404&doctype=ART> stránky MV online

⁶⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Příspěvek na výkon státní správy*. [online]. © 2018. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/gdpr/docDetail.aspx?docid=22004404&doctype=ART> stránky MV online

⁶⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. února, 2003. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US34/02>

⁶⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Příspěvek na výkon státní správy*. [online]. © 2018. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/gdpr/docDetail.aspx?docid=22004404&doctype=ART> stránky MV online

⁶⁹ Stalo se tak např. po ukončení činnosti okresních úřadů a přesunu výkonu přenesené působnosti na územní samosprávné celky

sedmé k orgánům obcí a krajů, zmiňuje však pouze zastupitelstvo jako orgán samosprávy v čl. 101. Udává též v čl. 105 možnost svěřeni státní správy orgánům samosprávy na základě zákona a v čl. 79 odst. 3 vydávání právních předpisů samosprávnými orgány, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Konkrétnější úpravu vnitřní organizace obcí nalezneme v obecním zřízení, jež označuje za orgány obce zastupitelstvo, radu, starostu, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise pokud vykonávají přenesenou působnost. Za orgán obce se podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii považuje i obecní policie.⁷⁰

4.4.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo je základním kolektivním orgánem obce tvořeným zástupci občanů, kteří byli zvoleni v přímých volbách. Počet členů se odvíjí od počtu obyvatel a velikosti územního obvodu dle pravidel obsažených v obecním zřízení.

| | |
|--------------------------------|----------------|
| do 500 obyvatel | 5 až 15 členů |
| nad 500 do 3 000 obyvatel | 7 až 15 členů |
| nad 3 000 do 10 000 obyvatel | 11 až 25 členů |
| nad 10 000 do 50 000 obyvatel | 15 až 35 členů |
| nad 50 000 do 150 000 obyvatel | 25 až 45 členů |
| nad 150 000 obyvatel | 35 až 55 členů |

Tabulka č. 1: Určování počtu zastupitelů podle zákona o obcích⁷¹

Konečný počet pro volební období stanoví dosavadní zastupitelstvo nejdéle 85 dní před novými volbami a oznámí ho vyvěšením na úřední desce. Zastupitel obce vykonává svůj mandát osobně a jeho funkce je funkcí veřejnou. Může předkládat návrhy k projednání, vznášet dotazy a připomínky, požadovat od zaměstnance obce informace související s výkonem jeho činnosti a je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, plnit uložené úkoly a hájit zájmy občanů obce. Dle obecního zřízení rozlišujeme dva druhy postavení členů zastupitelstva. Uvolnění členové jsou buď pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněný ze

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 106.

⁷¹ §66 odst. 1. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

svého zaměstnání podle zákoníku práce (pracovní poměr se jim zachovává) nebo nebyli před zvolením v pracovním poměru. Za plnění zastupitelské funkce jim náleží odměna z rozpočtu obce. Neuvolněným členům poskytne zaměstnavatel potřebné pracovní volno a náhradu mzdy. Za výkon funkce jim může být poskytnuta odměna.⁷²

Zastupitelstvo jakožto nejvyšší orgán obce disponuje rozhodováním v oblasti samostatné působnosti. Některé pravomoci jsou vyhrazené v § 84 a § 85 obecního zřízení. Patří mezi ně především vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu obce a programu rozvoje obce, zřizování příspěvkových organizací, rozhodování o založení právnických osob, zřizování peněžních fondů obce, navrhování změn katastrálního území, zřizování výborů a volba členů. Dále volí ze svých řad starostu, místostarostu, členy rady obce a zřizuje obecní policii. Výkon přenesené působnosti až na výjimky zastupitelstvu nepřísluší. Takovou výjimkou je situace, kdy není v obci zřízena rada obce a na zastupitelstvo přechází pravomoc vydávat nařízení. Svou působnost vykonává zastupitelstvo na veřejném zasedání. Schází se podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Schůze svolává a řídí starosta obce, který má povinnost zahájit zasedání na návrh aspoň jedné třetiny členů zastupitelstva. Zastupitelstvo je usnášeníschopné za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů a hlasování se uzná platným při souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Obecní úřad alespoň sedm dní předem informuje o programu zasedání jeho vyvěšením na úřední desce. O jeho průběhu se pořizuje zápis, který je uložen na obecním úřadu k veřejnému nahlédnutí.⁷³

Ministerstvo vnitra má možnost rozpuštění zastupitelstva v případě, že se nesejde po dobu delší než šesti měsíců nebo nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlášení místního referenda⁷⁴. Pokud Ministerstvo zastupitelstvo rozpustí nebo nastane jiný zákonný důvod, jmenuje ze svých řad tzv. správce obce, který zastupuje obec navenek, stojí v čele obecního úřadu a zabezpečuje některé úkoly spadající do samostatné působnosti obce.⁷⁵

⁷² Tamtéž, s. 106.

⁷³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 107.

⁷⁴ V tomto případě má 2 měsíční lhůtu na zjednání nápravy před faktickým rozpuštěním. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení). §89 odst. 2. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 107.

4.4.2 Rada obce

Rada obce je kolegiální orgán charakterizovaný obecním zřízením jako výkonný orgán samostatné působnosti odpovědný zastupitelstvu obce. Na základě stanovení zákona může rozhodovat i v přenesené působnosti, především v oblasti vydávání nařízení. Rada je tvořena starostou, místostarostou či místostarosty a dalšími radními. Jednotlivé členy volí zastupitelstvo obce ze svých řad a může je též odvolávat. Jejich počet je vždy lichý a pohybuje se v rozmezí od 5 do 11 osob. Nikdy však nesmí početně přesáhnout jednu třetinu členů zastupitelstva. Za určitých okolností se rada nevolí a její funkce přechází na starostu nebo v některých záležitostech na zastupitelstvo. Nezřizuje se v případech, kdy má zastupitelstvo v obci méně jak 15 členů.⁷⁶

Schůze rady jsou neveřejné a konají se podle potřeby. Rada je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů. K schválení usnesení potřebuje hlasy nadpoloviční většiny všech členů. Ze schůze pořizuje zápis o průběhu, který poté uloží na obecní úřad k možnosti nahlédnutí zastupitelům. Vydává také jednacím řád s podrobnostmi o jednání rady obce. Mezi činnostmi rady patří příprava návrhů pro zasedání zastupitelstva obce a zabezpečování plnění přijatých usnesení.⁷⁷ Dále je jí vyhrazeno například hospodaření podle schváleného rozpočtu a rozpočtová opatření, vydávání nařízení, funkce zakladatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám založených zastupitelstvem, zřizování komisí rady a jmenování členů, projednávání návrhů předložených zastupitelstvem nebo komisemi rady, řešení otázek vnitřní organizace obecního úřadu (rozdělení pravomocí, zřizování odborů a oddělení, jmenování vedoucích odborů obecního úřadu) a ukládání pokut ve věcech v samostatné působnosti.⁷⁸

4.4.3 Starosta obce

Starostu obce volí ze svých členů zastupitelstvo, kterému je ze své funkce odpovědný. Musí být občanem České republiky. Stejným způsobem je volen místostarosta, jenž zastupuje starostu. V obci může být zvoleno více místostarostů, těm se poté svěří některé úkoly,

⁷⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 108.

⁷⁷ Tamtéž, s. 108.

⁷⁸ Vymezení jednotlivých úkolů rady obce. § 102. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

ale pouze jeden je určen k zastupování starosty v době jeho nepřítomnosti nebo při nevykonávání jeho funkce.⁷⁹

Starostovi přísluší některé funkce a oprávnění. Zastupuje obec navenek a plní za ni právní jednání, ke kterému někdy potřebuje před jeho uskutečněním schválení od zastupitelstva popřípadě rady. Stojí v čele obecního úřadu a řídí obecní policii, pokud ji neřídí jiný člen zastupitelstva. Jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu, svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a schůze rady a podepisuje spolu s ověřovateli zápisy z jejich jednání.⁸⁰ Dále plní úkoly vyjmenované v § 103 odst. 4, mezi které patří například informovanost veřejnosti o činnostech obce, role tajemníka obecního úřadu v obcích, kde není, uzavírání pracovního poměru se zaměstnanci obce (v podstatě plnění úkolů zaměstnavatele) a plnění činností v samostatné působnosti, které mu svěřila rada obce. Může též svěřit komisi výkon přenesené působnosti po projednání s ředitelem krajského úřadu. Pro výkon přenesené působnosti zřizuje starosta v případech stanovených zvláštním zákonem zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy.⁸¹

4.4.4 Obecní úřad

Obecní úřad je orgán obce personálně složený ze starosty, stojícího v čele úřadu, místostarosty či místostarostů, tajemníka a zaměstnanců obce pracujícími pod obecním úřadem. Mezi jeho úkoly patří jak záležitosti v oblasti samostatné působnosti tak i v přenesené působnosti. Samostatnou působnost vykonává v rozmezí, které mu zadá zastupitelstvo nebo rada obce. Pomáhá též výborům a komisím v jejich činnosti. Neoplývá ale rozhodovací pravomocí v oblasti obecní samosprávy, pouze plní úkoly mu uložené.⁸²

Přenesenou působnost vykonává v rozmezí § 61, pokud spadá do jeho působnosti. Rozlišujeme tedy, jestli jde o obecní úřad obce I. stupně, pověřený obecný úřad obce II. stupně nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle toho se řídí ustanoveními v hlavě III zákona o obcích, kde se především říká, co spadá do působností jednotlivých úřadů. Obecní úřady I. stupně plní přenesenou působnost v základním rozsahu. Pověřený obecní úřad je upraven § 64 a plní vedle základního rozmezí i přenesenou působnost svěřenou

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 108.

⁸⁰ Tamtéž, s. 108.

⁸¹ § 106. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

⁸² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 109.

zvláštními zákony. § 66 charakterizuje obecní úřad ORP, mezi jehož pravomoci spadají ty prováděné obcemi I. i II. stupně a k tomu ještě záležitosti svěřené pouze úřadům obcí III. stupně.⁸³

Pro jednotlivé činnosti vykonávané obecním úřadem mohou vzniknout speciální odbory a oddělení. V takovém případě je zřizuje rada a začleňuje do nich zaměstnance obce spadající pod obecní úřad. Pro ORP a pověřené obecní úřady je povinností zřídit funkci tajemníka obecního úřadu. Ostatní obce tento post mohou zřídit, pokud tak neučiní, plní jeho úkoly starosta. Tajemníka jmenuje a odvolává starosta, potřebuje však k tomu souhlas ředitele krajského úřadu. Je odpovědný starostovi za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti. K jeho činnostem patří například zajišťování výkonu přenesené působnosti, jež není uložena radě či zastupitelstvu, plnění úkolů svěřených zastupitelstvem, radou nebo starostou, stanovení platu zaměstnancům obecního úřadu a vydávání spisového, skartačního a pracovního řádu obecního úřadu spolu s dalšími vnitřními předpisy. Tajemník se též zúčastňuje zasedání zastupitelstva a rady, kde disponuje hlasem s vahou poradního hlasu.⁸⁴

4.4.5 Zvláštní orgány obce

Zvláštní orgány obcí se vedle zastupitelstva, rady, starosty a obecního úřadu řadí mezi orgány obce. Zřizuje je starosta v případech uvedených ve zvláštních zákonech pro výkon přenesené působnosti. Starosta též jmenuje a odvolává jejich členy. Pokud jsou zřízeny v obcích s rozšířenou působností, vykonávají státní správu v celém správním obvodu. Do čela těchto orgánů se dosazuje osoba se zvláštní odbornou způsobilostí v oblasti přenesené působnosti, pro kterou byl zvláštní orgán zřízen. Tu dokazuje obdobným způsobem jako úředníci územně samosprávných celků. Dokazování odborné způsobilosti se nevztahuje na případy, kdy v čele zvláštního orgánu stojí starosta. Příklady zákonů, na jejichž základě se zřizují tyto orgány, jsou zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích zřizující komisi pro projednávání přestupků, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon) zřizující povodňovou komisi nebo zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí zakládající komise pro sociálně-právní ochranu dětí starostou ORP.⁸⁵

⁸³ Hlava III Přenesená působnost. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

⁸⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 109.

⁸⁵ SEDLÁČEK Jan. Rok v obci. *Zvláštní orgány obce*. [online]. 29. 11. 2015. [cit. 9. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktor/detail/791-zvlastni-organy-obce/>

4.4.6 Komise vykonávající přenesenou působnost

Komise jsou iniciativními a poradními orgány rady. Za orgány obce se považují, pokud vykonávají činnosti v přenesené působnosti svěřené jim na základě zákona starostou po projednání s ředitelem krajského úřadu.⁸⁶

4.5 Nařízení obce

Každá obec disponuje pravomocí vydávat vlastní právní předpisy upravující práva a povinnosti osob v rámci jejich území. Jedná se o podzákoné normy s nižší právní silou, jež musí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly, mezi které patří ústava, ústavní zákony a zákony. Právní předpisy obce dělíme na obecně závazné vyhlášky a nařízení obce. Vzhledem k postavení obcí s rozšířenou působností jako vykonavatelů státní správy je pro nás důležitější zaměřit se na obecní nařízení vydávané v záležitostech právě přenesené působnosti.⁸⁷

Nařízení obce je podzákoným právním předpisem vydávaným v přenesené působnosti obecní radou. Není-li rada zřízena, náleží tento úkon zastupitelstvu obce. Nařízení může vydat pouze na základě zákona, v jeho mezích a je-li k tomu zmocněna. Řídí se při tom § 61 odst. 2 a) obecního zřízení, které říká, že se orgány obce při vydávání nařízení řídí zákony a právními předpisy⁸⁸, u obecně závazných vyhlášek se řídí pouze zákonem. Speciální zákon tedy zmocní radu k vydání nařízení o uvedené skutečnosti, ta sestaví nařízení upravující pouze věci výslovně uvedené v zákoně. Nesmí se při tom od těchto pravidel odchýlit, jinak by bylo v rozporu se zákonem a to by mohlo vést k jeho zrušení.⁸⁹

Problematikou odchýlení se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006. Je nutné podotknout, že vydání dané stavební uzávěry se řídilo podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a prováděcí vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb.⁹⁰, které dané skutečnosti (výjimky ze stavební uzávěry) neupravovaly. Nález ale dobře popisuje případ, kdy se rada obce odchýlila od zákonem daných mezí a upravila v nařízení věc, ke které nebyla oprávněna. Rada obce Pozlovice vydala nařízení o stavební

⁸⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 109.

⁸⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. s. 45-46.

⁸⁸ Tj. i jinými nařízeními a vyhláškami obce

⁸⁹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 42.

⁹⁰ Stavební zákon byl zrušen k 1. 1. 2007 a vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj k 31. 12. 2006

uzávěře a mimo jiné v článku 3 bodu 3. uvedla „*Výjimku z omezení uvedených v odst. 1. může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce Pozlovice.*“ Ústavní soud bod č. 3 zrušil pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy. Rada může vydat nařízení jen na základě zmocnění a v mezích zákona. Nemohla tedy udělit výjimku např. pouhým vydáním rozhodnutí rady ve správním řízení, ale musela by schválit úplně nové nařízení, které by měnilo to staré. V tomto případě překročila svou pravomoc, rozšířila své oprávnění, a tudíž jí nepříslušelo o tomto problému rozhodovat.⁹¹

Platí tedy pravidlo *secundum et intra legem* (tj. přesně podle zákona), nikoli *praeter legem* (tj. jednání v souladu se zákonem). Spolu s tímto pravidlem souvisí i další pravidla postupu při vydávání nařízení. Nařízení musí být obecné, nevztahuje se jen na jeden určitý případ. Upravuje práva a povinnosti neurčitého okruhu adresátů a nesmí být v rozporu se zákony a právními předpisy. Obsah musí být určitý, srozumitelný a adekvátně interpretovatelný.⁹²

O vydání nařízení obce se rozhoduje na neveřejné schůzi rady. Pro jeho přijetí je zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů všech členů. Aby nařízení nabylo platnosti a stalo se součástí právního řádu, musí se vyhlásit vyvěšením na úřední desce po dobu 15 dní. Dnem vyhlášení neboli dnem platnosti se stává první den vyvěšení. K tomu se může zveřejnit způsobem v obci obvyklým, např. na internetových stránkách obce nebo v místních novinách. Nařízení vydávané ORP je platné ode dne vyvěšení na desce jejího obecního úřadu (tj. obecního úřadu obce, jež vydala nařízení). Aby se dodržel zákonný předpoklad informovanosti, zveřejní se také na úředních deskách všech obcí spadajících do správního obvodu dané ORP. Účinnost nařízení nastává patnáctým dnem vyvěšení nebo se určí přesné pozdější datum. Pokud si žádá naléhavý obecní zájem upravit danou záležitost okamžitě, může se stanovit dřívější účinnost, nejdříve však dnem vyhlášení. Nově vydané nařízení zašle obec neprodleně po dni vyhlášení orgánu dozoru, kterým je krajský úřad. Zařadí také předpis do obecní evidence právních předpisů veřejně přístupné u obecního úřadu. V případě ORP je evidence k nahlédnutí i ve všech obecních úřadech spadajících do jejího správního obvodu.⁹³

⁹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. srpna 2006. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US16/06>

⁹² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 42.

⁹³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 162-163.

Pro představu, v jakých záležitostech se tento právní předpis vydává, si zde vyjmenujeme některé zákony obsahující zákonné zmocnění k vydávání nařízení.⁹⁴

- zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím - nařízení k určení místa, kde lze konat shromáždění
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách - nařízení o zboží podléhajícímu cenové regulaci
- zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon - tržní řád vydaný formou nařízení
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích - nařízení vymezující oblast obce, kde lze užívat místní komunikaci za určitou cenu k účelům v tomto zákoně vymezených
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení - nařízení za účelem krizových opatření
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích - ORP vydává nařízení stanovující dočasný zákaz nebo omezení vstupu do lesa

Pro úplnost si zde stručně vymezíme i obecně závazné vyhlášky, abychom mohli porovnat rozdílnost mezi právními akty v samostatné a přenesené působnosti. Obecně závazné vyhlášky jsou podzákonými právními předpisy vydávanými v samostatné působnosti obce. K jejich vydávání je zmocněno zastupitelstvo obce na základě čl. 104 Ústavy. Na rozdíl od nařízení nepotřebují další zákonné zmocnění, jelikož rozmezí samosprávných záležitostí, které upravují, je otevřenější. Hlavním omezením je pro ně pravidlo nebýt v rozporu se zákonem. Mohou upravovat cokoli, co spadá do samostatné působnosti obce, tj. není to zákonem označeno za přenesenou působnost a splňuje to podmínky dané obecním zřízením především v § 10 a § 35. Jde tedy o místní záležitosti v zájmu obce a občanů. Vyhlášky nemohou zasahovat do soukromoprávních vztahů, nesmí např. upravovat chování nájemců obecního bytu. Mohou upravovat jen vztahy týkající se veřejné správy.⁹⁵

4.6 Jednotlivé činnosti ORP

Obce s rozšířenou působností vykonávají velké spektrum úkolů v přenesené působnosti. Všechny činnosti můžeme dohledat v jednotlivých zákonech, které je upravují a zároveň zmocňují ORP k jejich výkonu, nebo můžeme nahlédnout do katalogu činností obcí

⁹⁴ Příklady zákonů byly vybrány z knihy: KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 157-159.

⁹⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 120-121.

sestaveným Ministerstvem vnitra.⁹⁶ V této části si ukážeme typické úkoly, jež ORP zajišťují a na ukázkou si některé z nich rozebereme.

4.6.1 Evidence obyvatel

Informační systém evidence obyvatel je jedním ze základních informačních systémů veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Je upraven zákonem č. 133/2000 Sb., zákon o evidenci obyvatel a slouží k zpracování údajů o obyvatelích České republiky. Osoby zde evidované se rozdělují do 3 skupin, podle kterých se určuje, jaké informace se o nich budou vést. První jsou státní občané ČR, druhá jsou osoby, jež pozbyly státní občanství. Rozsahy údajů jsou u těchto skupin nejširší, najdeme zde základní informace jako jméno, příjmení, datum narození popřípadě úmrtí, rodné číslo nebo adresu trvalého pobytu, tak i podrobnější informace jako informace o rodičích, partnerovi, dětech nebo rodinný stav s informacemi o uzavření sňatku nebo partnerství a jejich zániku. Třetí skupinou jsou cizinci, kteří jsou rodiči (či zákonní zástupci), manželé, registrovaní partneři nebo děti občana. Informace o nich vedené jsou v rozsahu jméno, příjmení, rodné číslo nebo datum narození.⁹⁷

V rámci systému evidence obyvatel rozlišujeme mezi zpracovateli a uživateli. Zpracovatelé zapisují údaje do evidence a kromě Ministerstva vnitra sem patří krajské úřady, obecní úřady ORP a ohlašovny.⁹⁸ Uživatelé mohou čerpat informace z evidence. Řadíme mezi ně Ministerstvo vnitra, kraje a krajské úřady, obce, obecní úřady a úřady ORP, Ministerstvo zahraničních věcí, subjekty na základě zvláštních právních předpisů a i samotné obyvatele. Ti mohou získat informace na žádost, kterou písemně nebo elektronicky podají u Ministerstva vnitra, krajského úřadu, obecního úřadu ORP nebo u ohlašovny. Žádost musí obsahovat jméno, příjmení, rodné číslo, číslo občanského průkazu, adresu místa trvalého bydliště a ověřený podpis, který se dá nahradit přímým podepsáním žádosti s dokladem totožnosti na onom úřadě. Za poskytnuté údaje se platí poplatek a to 50 Kč za jednu stránku. Pokud má obyvatel podezření na chybu v údajích o jeho osobě, zažádá o prověření. Všechny změny v údajích se zaznamenávají.⁹⁹

⁹⁶ Katalog činností obcí a krajů je dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci>

⁹⁷ Ministerstvo vnitra. *Informační systém evidence obyvatel*. [online]. © 2018. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informacni-system-evidence-obyvatel.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

⁹⁸ Tj. v hlavním městě Praze a ve městech Brno, Ostrava a Plzeň úřady městských částí nebo městských obvodů, pokud tak stanoví statuty těchto měst, a na území vojenských újezdů újezdní úřady

⁹⁹ Ministerstvo vnitra. *Informační systém evidence obyvatel*. [online]. © 2018. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informacni-system-evidence-obyvatel.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

Z výše uvedených informací vyplývá, že ORP vystupují v evidenci obyvatel v pozici zpracovatelů i uživatelů. Můžeme u nich podat žádost o poskytnutí údajů nebo zažádat o prověření správnosti údajů.

4.6.2 Vydávání občanských průkazů

Mezi nejznámější činnosti obcí s rozšířenou působností patří vydávání občanských průkazů upravené zákonem č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech. Touto veřejnou listinou občan prokazuje své osobní údaje, např. jméno, příjmení, podobu a státní občanství. Povinnost vlastnit občanský průkaz má každý občan České republiky od 15 let s trvalým pobytem na území státu.¹⁰⁰ Zažádat si o něj může u kteréhokoliv obecního úřadu ORP nebo u úřadů městských částí Prahy 1 až 22., bez ohledu na místní příslušnost, tj. nemusí o něj žádat u úřadu, pod který spadá jeho místo trvalého pobytu. Tento námi vybraný úřad nám občanský průkaz i vydá, pokud si za poplatek nezvolíme jiný obecní úřad ORP jako místo výdeje.¹⁰¹

Rozlišujeme mezi dvěma druhy občanských průkazů, se strojově čitelnými údaji a bez strojově čitelných údajů. Se strojově čitelnými údaji se zhotovuje na dobu 5 let u občana mladšího 15 let, na dobu 10 let u občana staršího 15 let a na 35 let u občanů starších 70 let. Obecní úřad ORP ho vyhotoví do 30 dnů. Občan s sebou nepřináší žádost, jelikož ji vytiskne úředník na místě, pouze ji podepíše. Nemusí mít ani vlastní fotografii, obecní úřad je povinen občana vyfotit. Dále předkládá doklady stanovené zákonem, například starý občanský průkaz či rodný list.¹⁰² U tohoto typu průkazu si může žadatel vybrat verzi s kontaktním elektronickým čipem nebo bez něj. Za čip se platí poplatek 500 Kč a momentálně nese pouze číslo občanského průkazu a kvalifikovaný certifikát pro elektronické podpisy. Do budoucna se připravuje varianta, kdy se na čip budou moci nahrát i další údaje, tento druh občanského průkazu bude povinný a již bez poplatku za vyhotovení. Další variantou je průkaz bez strojově čitelných údajů. Jedná se o průkazy s trvanlivostí pár měsíců podle důvodu vyhotovení, kterými jsou například ztráta, odcizení, potřeba průkazu pro výkon volebního práva, technická závada při výrobě strojově čitelných průkazů a další uvedené v § 10 odst. 2 zákona o občanských průkazech. Občan s sebou musí mít vyplněnou žádost, 2 fotografie

¹⁰⁰ na žádost si může nechat občanský průkaz vystavit i mladší občan nebo občan bez trvalého pobytu

¹⁰¹ Ministerstvo vnitra. *Osobní doklady*. [online]. © 2018. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

¹⁰² Předkládané doklady se liší od druhu občanského průkazu a od úplně prvního vyhotovení nebo již opakovaného vyhotovení

a doklady stanovené zákonem o občanských průkazech. Obecní úřad ORP vyhotoví tento druh občanského průkazu do 15 dnů.¹⁰³

Vyhotovení občanských průkazů se strojově čitelnými údaji je zdarma, setkáváme se zde ale s poplatky při nadstandardních úkonech. (viz Příloha č. 3)

ORP kromě vydávání občanských průkazů přijímá i ohlášení ztráty, odcizení či poškození občanského průkazu. Můžeme zde i odevzdat nalezený občanský průkaz nebo průkaz, jehož majitel pozbyl státní občanství nebo ukončil trvalý pobyt v ČR.¹⁰⁴

4.6.3 Vydávání cestovních dokladů

Kromě občanských průkazů vydávají obce s rozšířenou působností i cestovní doklady. Podmínky vydání se liší v žádostech podaných v zahraničí u zastupitelského úřadu, kterými se z důvodů naší práce zabývat nebudeme.

Cestovní doklady upravuje zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech. Řadí se mezi veřejné listiny, kterými lze prokázat osobní údaje, a k tomu umožňují překročení státních hranic. Obecní úřady ORP vydávají cestovní pasy se strojově čitelnými údaji a s biometrickými údaji.¹⁰⁵ Pokud bychom chtěli požádat o jiný typ cestovního dokladu, obrátíme se též na obecní úřad ORP, který nám poskytne bližší informace.¹⁰⁶

Cestovní pas si může opatřit každý občan ČR. Žadatele můžeme rozdělit podle věku. Osobám mladším 15 let se cestovní pas vydává na dobu 5 let. Žádost za něj podává zákonný zástupce a k předloženým dokladům přidává ještě oprávnění k tomuto úkonu, např. rodný list. Osoby starší 15 let obdrží cestovní pas na dobu 10 let. Pokud se jejich věk nachází v rozmezí 15-18 let, potřebují k vydání písemný souhlas zákonného zástupce s ověřeným podpisem. Stejně jako u občanských průkazů, žadatel nepotřebuje žádný formulář. Stačí, když předloží doklad potvrzující údaje zapisované do cestovního pasu, nejčastěji občanský průkaz. Fotografie se opatřuje přímo na úřadě spolu s otisky prstů. Podmínkou potvrzení žádosti je podpis žadatele, který se digitalizuje a přenáší do cestovního dokladu. Klasická lhůta pro vydání je 30 dnů, zkrácená 6 dnů s poplatkem 4 000 Kč (mladší 15 let 2 000 Kč). Za

¹⁰³ Ministerstvo vnitra. *Osobní doklady*. [online]. © 2018. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

¹⁰⁴ Tamtéž

¹⁰⁵ Vydávání cestovních pasů bez strojově čitelných údajů a bez biometrických údajů bylo zrušeno od 1. ledna 2016 stejně jako zapisování dětí do cestovních dokladů rodičů, které bylo zrušeno roku 2011

¹⁰⁶ Ministerstvo vnitra. *Osobní doklady*. [online]. © 2018. [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

vyhotovení se vždy platí poplatek u občanů mladších 15 let 100 Kč, u občanů starších 600 Kč.¹⁰⁷

4.6.4 Další činnosti

Rozsah úkolů vykonávaných obcemi s rozšířenou působností je veliký. Pro představu, v jakých záležitostech přenesené působnosti ještě zasahují, si vyjmenujeme některé další oblasti činností:¹⁰⁸

- vydávání řidičských průkazů
- vydávání technických průkazů
- evidence motorových vozidel
- živnostenské oprávnění
- výplata sociálních dávek
- sociálně-právní ochrana dětí
- péče o seniory a zdravotně postižené občany
- vodoprávní řízení, odpadové hospodářství, ochrana životního prostředí
- státní správa lesů, myslivosti, rybářství
- doprava a silniční hospodářství

4.7 Kontrola a dozor nad obcemi

Činnosti územních samosprávných celků podléhají kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti a dozoru nad vydanými právními předpisy. Kontrola orgánů obcí zjišťuje, zda se při svém výkonu řídí příslušnými zákony a právními předpisy. V samostatné působnosti jsou uvedeny § 35 odst. 3 obecního zřízení a v přenesené § 61 odst. 2 obecního zřízení.¹⁰⁹ Kontrola probíhá tak, že příslušný orgán (v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra a v přenesené krajský úřad) určí osobu „kontrolujícího“, který se drží postupů obsažených v zákoně č. 255/2012 Sb., tzv. kontrolním řádu. Následně vyhotoví protokol o kontrole obsahující zjištěný stav věci se všemi nedostatky, podklady a seznamem porušených právních předpisů. Pokud obec se zjištěním nesouhlasí, může podat námitku, o které rozhoduje kontrolující. Jestliže námitce nevyhoví, předává ji vedoucímu kontrolního

¹⁰⁷ Tamtéž

¹⁰⁸ Činnosti byly vybrány ze seznamu v knize: KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. s. 54.

¹⁰⁹ Vyjmenované v kapitole 4. Obce s rozšířenou působností v části 4.1 ORP a výkon přenesené působnosti

úřadu k dalšímu posouzení. Nápravy vyplývající z kontroly v případě samostatné působnosti projednává starosta na nejbližším zasedání zastupitelstva společně s návrhy k odstranění nedostatků. V záležitostech přenesené působnosti rozhoduje o nápravě a plnění uložených opatření jednající orgánu obce (např. tajemník obecního úřadu).¹¹⁰

Dozor se zabývá samotnými vadami jednotlivých právních předpisů obcí. Řídí se postupem z obecního zřízení hlavy VI, až na úkony vydané podle správního nebo daňového řádu. Jedná se o následný dozor již vydaných aktů, které obce po jejich vyhlášení neprodleně zašlou dozorčímu orgánu. Jestliže si o to orgán dozoru požádá, zašlou mu ke kontrole i jiné již vydané právní předpisy. Dozorčí orgán je nemůže zrušit, pouze vyzve obec k sjednání nápravy. Za podmínek daných zákonem může pozastavit jejich účinnost a zahájit řízení u Ústavního soudu.¹¹¹

4.7.1 Dozor v přenesené působnosti

Jelikož se ORP zabývají výkonem přenesené působnosti, zaměříme se především na dozor v této oblasti. Dozor nad úkony v přenesené působnosti vykonává krajský úřad. Rozlišujeme, jestli se jedná o nařízení nebo usnesení, rozhodnutí či jiné opatření. Pokud je nařízení v rozporu se zákonem, vyzve krajský úřad obec ke sjednání nápravy. Nesjedná-li nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad pozastaví jeho účinnost a dá druhou možnost k nápravě v přiměřené lhůtě. Za předpokladu, že k nápravě nedošlo ani do vypršení této lhůty, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů návrh Ústavnímu soudu na zrušení nařízení. V případech, kdy nařízení odporuje lidským právům a základním svobodám, krajský úřad rovnou pozastavuje jeho účinnost a teprve potom dává přiměřenou lhůtu ke sjednání nápravy. U usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření v přenesené působnosti vyzve ke sjednání nápravy do 60 dnů, nestane-li se tak, rovnou je zruší a o zrušení informuje obecní úřad. Pokud jsou v závažném rozporu se zákonem, ruší je okamžitě bez možnosti sjednání nápravy.¹¹²

¹¹⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 112.

¹¹¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 113.

¹¹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 114-115.

5 PŘÁVNÍ ÚPRAVA OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

V této kapitole si shrneme právní úpravy související s obcemi s rozšířenou působností. Většina z nich již byla zmíněna v předchozích kapitolách, zde si sestavíme souhrnný přehled těch nejdůležitějších a rozebereme si jednotlivé části stěžejní pro naše téma.

5.1 Ústava České republiky

Již v Ústavě České republiky nacházíme základy ovlivňující ORP. Vymezení obcí jako územně samosprávných celků upravuje hlava sedmá. Kromě práva na samosprávu, funkci zastupitelstva a zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, ustanovuje v článku 105 i svěření výkonu státní správy orgánům samosprávy na základě zákona. Na tento článek nepřímo navazuje článek 79 odst. 3. Podle něj mohou orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy na základě zákona a v jeho mezích, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Z výše uvedených článků můžeme odvodit, že je obcím svěřena jistá část výkonu státní správy, se kterou, jak jsme si uvedli v předchozí kapitole, souvisí vydávání nařízení v přenesené působnosti. Nařízení je podzákonným právním předpisem vydávaným obcí, tudíž se bude podle čl. 79 striktně držet zákona a upravovat záležitosti pouze v jeho rozmezí.¹¹³

5.2 Zákon o stanovení ORP

Ještě před tím, než se podíváme na zákon o obcích, je potřeba si zmínit dvě zákonné úpravy, které se přímo týkají ORP. První je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Stěžejní je § 2 odkazující na přílohu č. 2, jež vyjmenovává jednotlivé ORP podle krajů, do kterých spadají.¹¹⁴ Je potřeba zmínit, že všechny obce z přílohy č. 2 se nachází též v příloze č. 1 obsahující obce s pověřeným obecním úřadem. Děje se tak na základě pravidla, že obce III. stupně vykonávají přenesenou působnost obcí II. a I. stupně, tudíž jsou v realitě i obcemi s pověřeným obecním úřadem. Dále se v tomto zákoně jistou měrou vyřešil problém nepřístupnosti určitých obecních úřadů ORP pro některé obce. § 2 ve svém druhém odstavci uvádí čtyři obce zřizující pracoviště svých obecních úřadů ve velkých, dobře přístupných městech. § 4 obsahuje úpravu státních příspěvků pro roky 2002 a 2003, tj. ještě před metodikou, kterou se řídí rozdělování dnes. Tento paragraf však nabyt účinnosti dřív než

¹¹³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1993&cz=1>

¹¹⁴ Viz Příloha č. 2 této práce: Seznam obcí s rozšířenou působností

zbytek zákona a to dnem vyhlášení 12. 7. 2002, z čehož vyplývá, že obcím s rozšířenou působností stanoveným tímto zákonem příslušel státní příspěvek ještě před tím, než byly uvedeny v praxi.¹¹⁵

5.3 Vyhláška o stanovení správních obvodů ORP

Druhou zákonnou úpravou pojednávající přímo o ORP je vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností vydaná na základě zákona č. 314/2002 Sb. Vyhláška je rozdělena na čtyři části. Část první vyjmenovává správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a druhá správní obvody ORP. Správní obvody ORP jsou rozšířenou verzí správních obvodů II. stupně.¹¹⁶ Vyhláška do dnešního dne prošla celkem devíti novelizacemi upravujícími správní obvody. Novelizace jsou potřeba především v případech, kdy vzniknou nebo zaniknou obce, či je potřeba přesunout obec do jiného správního obvodu.¹¹⁷

5.4 Zákon o obcích

Zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení je obsáhlým zákonem obsahujícím všechny důležité ustanovení o obcích. Vytyčíme si zde pouze části, které se týkají přenesené působnosti. Základy najdeme již v hlavě I v § 7 odkazujícím na výkon samostatné a přenesené působnosti obcemi. Základní rozlišení mezi těmito působnostmi udává § 8, jež říká, že záležitosti v přenesené působnosti jsou vždy takto označené v zákoně. Tato hlava ještě upravuje nařízení a postup při jeho vydávání. Vydávání obou právních předpisů obce je prakticky stejné, až na části týkající se vydávání nařízení v obcích vykonávajících rozšířenou působnost.¹¹⁸ Přenesená působnost je zakotvena v hlavě III. Zde se nacházejí všechny podmínky, kterými se obce řídí při výkonu státní správy. § 61 upravuje již zmiňované dělení na obce I., II. a III. stupně, ale toto názvosloví zákon výslovně nepoužívá. Místo toho užívá dělení na základní rozsah, rozsah pověřeného obecního úřadu a rozsah obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Dále tato část upravuje, čím se obce při výkonu státní správy řídí, přičemž v ostatních případech se meze zákonů a jiných právních předpisů rozšiřují o usnesení

¹¹⁵ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=314&r=2002>

¹¹⁶ Ne všechny obce v první části zastávají funkci ORP, proto se toto pravidlo dotýká pouze obcí, které jsou vedené jak v první, tak v druhé části.

¹¹⁷ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=388&r=2002>

¹¹⁸ Viz část 4.5 Nařízení obce

vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Nalezneme zde zmínku o financování a úpravu změn ve výkonu přenesené působnosti¹¹⁹. Stěžejní je pro nás § 64 a § 66 charakterizující pojmy pověřený obecní úřad a obecní úřad ORP. Vymezuje je podle rozsahu výkonu přenesené působnosti a odkazují na prováděcí právní předpis určující správní obvody (vyhláška č. 388/2002 Sb.) a zvláštní zákon stanovující ORP a pověřené obecní úřady (zákon č. 314/2002 Sb.). Obecní zřízení sice upravuje přenesenou působnost obcí, nikde však nevyjmenovává přesné činnosti, pouze zmiňuje, že jsou upraveny ve zvláštních zákonech.¹²⁰

5.5 Katalog činností obcí

Seznam jednotlivých činností vykonávaných obcemi sestavilo Ministerstvo vnitra v Katalogu činností obcí. Nejedná se o právní úpravu, ale pouze o podrobný přehled zákonů. Katalog se dělí na listy označující kategorie obcí. Rozlišuje obce I., II. a III. stupně, Czech POINT, vidimaci a legalizaci, matriční a stavební úřady a ORP v postavení stavebního úřadu. Pokud obec spadá do dané kategorie, vykonává činnosti zde uvedené, např. má postavení matričního úřadu, vykonává činnosti z této kategorie. Listy jsou pro přehlednost rozděleny na zákony. Pod ně jsou přiřazeny z nich vyplývající činnosti i s odkazem na jednotlivé paragrafy. Uvádí se zde, jestli jde o přenesenou či samostatnou působnost obce a pod které ministerstvo daná oblast právní úpravy spadá. Katalog usnadňuje vyhledávání činností ORP, i když spadají do více kategorií. Jak samo Ministerstvo vnitra uvádí: „*Činnosti, které mají vykonávat obce s rozšířenou působností, se skládají ze součtu činností uvedených na všech listech.*“¹²¹ Místo toho, abychom si dohledávali zákony podle konkrétní činnosti a tak zjišťovali, jestli spadá do přenesené působnosti, můžeme nahlédnout do tohoto seznamu. Katalog je i přes množství dat přehledný a pravidelně jednou ročně se aktualizuje.¹²²

¹¹⁹ Viz část 4.3 Financování přenesené působnosti a část 4.2 Změny ve výkonu přenesené působnosti

¹²⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

¹²¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Katalog činností obcí a krajů*. [online]. © 2018. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci>

¹²² Ministerstvo vnitra České republiky. *Katalog činností obcí a krajů*. [online]. © 2018. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci>

6 ANALÝZA ORP NÝŘANY

V této kapitole se zaměříme na jednu určitou obec s rozšířenou působností a ukážeme si na ní, jak takové ORP fungují. Vybrána byla ORP Nýřany, která je speciální díky zřízení pracovišť obecního úřadu v Plzni. Nahlédneme na problémy postihující ORP, především potíže s velikostí správních obvodů, s výkonem činnosti a s financováním a pokusíme se nastínit jejich řešení. V této části budu též vycházet z konzultace se zastupitelem města Nýřan.

6.1 Obec Nýřany

Nýřany se nachází v Plzeňském kraji 15 km od centra Plzně. Dělí se na části Nýřany, Doubravka a Kamenný Újezd. Katastrální výměra činí 22, 784 km² plochy.¹²³ Obec měla k 1. 7. 2016 celkem 7 037 obyvatel.¹²⁴ V současnosti vykonává postavení druhé největší obce s rozšířenou působností v Plzeňském kraji podle počtu obyvatel ve správním obvodu, který k 1. 7. 2016 činil 55 559 obyvatel.¹²⁵

Nýřany prošly značným historickým vývojem od malé zemědělské obce až k městu s postavením ORP. První písemné doklady pochází z roku 1272 a to z darovací listiny knížete Hroznata Chotěšovskému klášteru. Nýřany v té době nesly název Nirani a byly poměrně malou vsí. Značný rozmach zažila obec až v 19. století, kdy se v okolních lesích objevily ložiska velice kvalitního uhlí. S nástupem hornictví přicházeli noví obyvatelé a obec se postupně rozrůstala. Roku 1892 povýšil císař František Josef I. Nýřany na město a udělil mu městský znak. Těžba uhlí ale netrvala do nekonečna, už za první republiky se uzavřela spousta dolů a definitivně skončila roku 1995. Během druhé světové války byly Nýřany součástí Sudet. Čeští obyvatelé byli vypovězeni a navrátili se až po konci války. V poválečném období se začala obec znovu rozrůstat. Stavěly se nové bytové jednotky a prodejny. Od roku 1960 přešly Nýřany z okresu Stod do nově vytvořeného okresu Plzeň –

¹²³ Nýřany. Oficiální stránka města. *Údaje o městě*. [online]. © 2018. [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyrany.cz/mesto/o-meste/udaje-o-meste/>

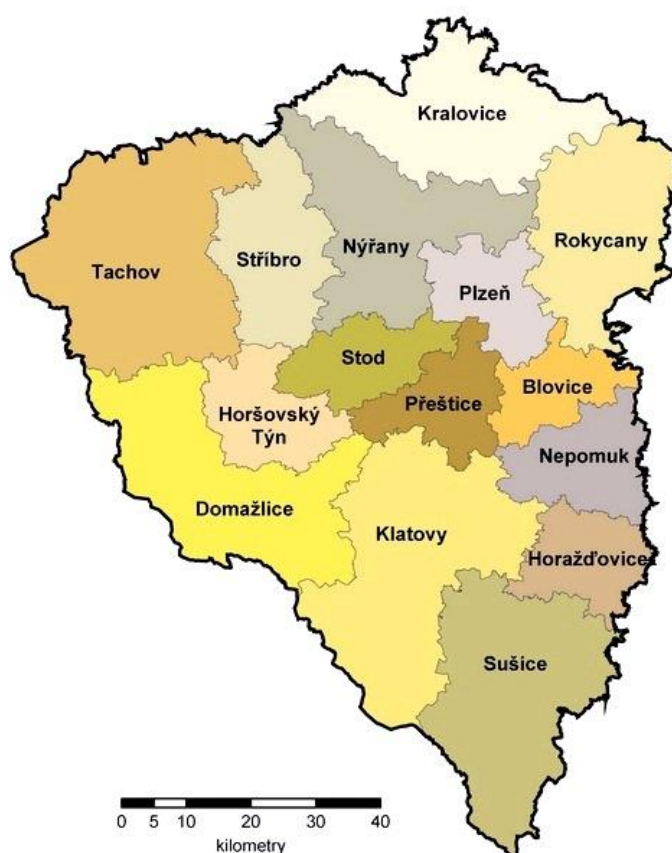
¹²⁴ Český statistický úřad. *Veřejná databáze*. [online]. Vygenerováno 22. 03. 2018. [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=DEM05&z=T&f=TABULKA&skupId=546&katalog=30845&u=v109__VUZEMI__43__559300&&c=v3~3__RP2017&str=v109#w=

¹²⁵ Český statistický úřad. *Veřejná databáze*. [online]. Vygenerováno 22. 03. 2018. [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-vyhledavani&pvo=DEM05&vyhltext=orp&bkvt=b3Jw&z=T&f=TABULKA&skupId=546&filtr=G~F_M~F_Z~F_R~F_P~_S~_U~411_O~2017_&katalog=all&u=v239__VUZEMI__65__3208&&c=v3~3__RP2017&str=v239#w=

sever, ve kterém stále působí. Obec též těží z blízkosti Plzně a dálnice D5, díky nimž zde vznikla průmyslová zóna, kde firmy začaly stavět množství výrobních hal. Po ukončení činnosti okresních úřadů se obec zařadila mezi obce s rozšířenou působností a tuto funkci vykonává dodnes.¹²⁶

6.2 Správní obvod ORP Nýřany

Správní obvod ORP Nýřany se nachází v severní části Plzeňského kraje. Hraničí s obvody ORP Stříbro, Stod, Plzeň, Rokycany a Kralovice (viz Obrázek č. 1). Co se počtu obyvatel týče, je druhým největším obvodem v kraji.



Obrázek č. 1: Mapa správních obvodů ORP v Plzeňském kraji¹²⁷

Městský úřad Nýřany ve své působnosti jako pověřený obecní úřad má ve svém správním obvodu celkem 13 obcí: Blatnice, Heřmanova Huť, Hněvnice, Kbelany, Líně, Lochousice, Nýřany, Přehýšov, Rochlov, Tlučná, Úherce, Vejprnice a Zbůch. Oproti tomu je správní obvod ORP Nýřany mnohonásobně větší. Zahrnuje 54 obcí (jmenovitě viz

¹²⁶ Nýřany. Oficiální stránka města. *Historie Nýřan*. [online]. © 2018. [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyran.cz/mesto/o-meste/historie/historie-nyran/>

¹²⁷ Nýřany. Oficiální stránka města. *Městský úřad Nýřany*. [online]. © 2018 [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyran.cz/urad-2/>

Příloha č. 5), mezi kterými jsou i další tři obce s pověřeným obecním úřadem a to Město Touškov, Třemošná a Všeruby.¹²⁸



Obrázek č. 2: Mapa správního obvodu ORP Nýřany¹²⁹

Problémem není pouze velikost, ale i umístění obecního úřadu Nýřan v jižní části správního obvodu. Především občané obcí v severním cípu musí za svými záležitostmi dojíždět daleko. Špatná dostupnost obecního úřadu se částečně vyřešila zřízením dvou pracovišť v Plzni. Plzeň, která je centrem Plzeňského kraje, je lépe dopravně přístupná, přesto tento zákrok není stoprocentním řešením.

6.3 Městský úřad ORP Nýřany

Městský úřad Nýřany sídlí v ulici Benešova třída 295. Působí jako úřad obce s pověřeným obecním úřadem a současně jako úřad obce s rozšířenou působností. Dále má též

¹²⁸ Nýřany. Oficiální stránka města. *Městský úřad Nýřany*. [online]. © 2018 [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyřany.cz/urad-2/>

¹²⁹ Nýřany. Oficiální stránka města. *Městský úřad Nýřany*. [online]. © 2018 [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyřany.cz/urad-2/>

postavení matričního a stavebního úřadu. Personálně je složen ze starosty Ing. Jiřího Davidka, stojícího v čele úřadu, místostarostky Pavlína Caisové, tajemníka Ing. Lubomíra Šilhavého a zaměstnanců obecního úřadu. Na základě § 2 odst. 2 zákona č. 314/2002 Sb. zřídila obec Nýřany pracoviště obecního úřadu v Plzni a to v ulici Americká 8/39 a Klatovská 2755/200a. Vedoucím pro pracoviště v Plzni je JUDr. Luboš Duchek sídlící v pracovišti na Americké 8/39. Městský úřad Nýřany vykonává státní správu v přenesené působnosti, na kterou dohlíží Krajský úřad Plzeňského kraje.¹³⁰

V důsledku zřízení pracovišť obecního úřadu se musely mezi ně rozdělit jednotlivé agendy, protože by bylo pro obec nereálné financovat všechny úkoly v přenesené působnosti ve všech pracovištích. Každé z pracovišť tedy obsahuje odbory zabývající se určitými činnostmi. Pracoviště Nýřany Benešova třída 295 zahrnuje Odbor sociální a správní, Odbor ekonomický, Odbor výstavby a Odbor investic a údržby majetku. Pracoviště Plzeň Klatovská 2755/200a obsahuje Odbor organizační a správní a Odbor dopravy. Nejvíce odborů sídlí v ulici Americká 8/39 a to Odbor obecní živnostenský úřad, Odbor územního plánování, Odbor životního prostředí, Odbor organizační a správní, Odbor školství, Odbor obrany a krizového řízení, Odbor sociálních věcí a zdravotnictví a Odbor ekonomický.¹³¹ Ve výsledku se většina agend výkonu státní správy přesunula do Plzně a Nýřanský městský úřad si ponechal pouze čtyři z nich. Dle mého názoru byla jedním z důvodů myšlenka, že obce nejsou od sebe příliš vzdálené, proto by neměla být zajišťka do Plzně pro občany dřív dojíždějící za záležitostmi do Nýřan překážkou. Pro spoustu občanů je tento způsob i výhodnější, ale z pohledu obyvatele Nýřan mi chybí bývalá možnost vyřizování záležitostí přímo na městském úřadě v Nýřanech. Z hlediska financování je bohužel nereálné docílit uspokojení všech občanů žijících ve správním obvodu a ti se musí spokojit s variantou dojíždění. Reálným příkladem je vydávání občanských průkazů. Dřív si o ně mohli občané zažádat jak v Plzni, tak v Nýřanech. S nástupem biometrických údajů muselo město pořídit přístroje k tomu sloužící, například vybavení pro focení a snímání otisků prstů. Za tímto účelem stát poskytl obcím příspěvek, který nebyl dostačující, aby mohla obec Nýřany opatřit zařízení jak pro svůj městský úřad, tak i pro pracoviště v Plzni. Obec proto kompletně přesunula vydávání občanských průkazů do Plzně.¹³²

¹³⁰ Nýřany. Oficiální stránka města. *Městský úřad Nýřany*. [online]. © 2018 [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyrany.cz/urad-2/>

¹³¹ Nýřany. Oficiální stránka města. *Odbory úřadu*. [online]. © 2018 [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.nyrany.cz/urad-2/odbory-uradu-1/>

¹³² Město na svých webových stránkách přímo odkazuje na plzeňské pracoviště. Viz <http://www.nyrany.cz/urad-2/kam-jit-kdyz-potrebuji-vyridit-obcansky-prukaz/>

Dalším diskutovaným problémem jsou samotné odbory, především jejich úřední hodiny pro veřejnost. Až na odbory zařazené pod pracoviště v Klatovské 2755/200a se úřední hodiny konají pouze dva dny v týdnu a to v pondělí a ve středu od 7:30 do 17:00 h. Město v současné době nemá prostředky k navýšení provozních hodin ve všech odborech. Učinilo tak pouze u těch nejzatíženějších nacházejících se na pracovišti na Klatovské, které je rozšířilo ještě o úterý a čtvrtek, ale jen od 7:30 do 11:30 h. Problémem je především nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Ti musí být seznámeni s legislativou a dalšími procesy, proto procházejí finančně a časově nákladným školením. Zaměstnanci se též musí vypořádat s obsáhlou administrativou, kterou nemohou zpracovat během úředních hodin. Občané jsou v důsledku značně omezováni a musí se přizpůsobit časovým rozmezím úředních hodin.¹³³

6.4 Financování

Nýřany dostávají příspěvek od státu k výkonu přenesené působnosti podle § 62 zákona o obcích. Příspěvek každoročně vypočítává Ministerstvo vnitra, které dostane určitý objem prostředků ze státního rozpočtu a přerozdělí je mezi obce. Kolik každá obec dostane, záleží na rozsahu přenesené působnosti, přesné výpočty sestavuje Ministerstvo vnitra do tabulky. Nýřany vykonávají působnost obcí I., II. i III. stupně a k tomu i působnost matričního a stavebního úřadu. Každé odvětví výkonu státní správy se vypočítá zvlášť a poté se sečte do celkového příspěvku. Kromě působnosti se zohledňují i jiné faktory jako velikost obce a správního obvodu v počtu obyvatel a zvláštní kategorie měst se speciálním postavením.¹³⁴ V následující části si pro srovnání uvedeme výši příspěvků z let 2016 a 2017 pro obec Nýřany.

V roce 2016 uvolnil stát na výkon přenesené působnosti celkem 7 495 652 543 Kč. Nýřany z toho dostaly 34 858 906 Kč. Za jednotlivé působnosti jim náležely tyto částky (zaokrouhleno na celá čísla):

¹³³ Úřední hodiny jednotlivých odborů jsou dohledatelné na webových stránkách obce. Viz například: <http://www.nyřany.cz/urad-2/odbory-uradu-1/subjekt-odbor-socialni-a-spravni-21.html>

¹³⁴ Deník veřejné správy. *Příspěvky na přenesenou působnost v roce 2016*. [online]. 13. 1. 2016. [cit. 23. 3. 2018]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6706403>

| | |
|-----------------------------------|---------------|
| Příspěvek základní působnost | 250 094 Kč |
| Příspěvek pověřený úřad | 3 076 518 Kč |
| Příspěvek ORP | 21 550 408 Kč |
| Příspěvek matriční působnost | 271 686 Kč |
| Příspěvek stavební působnost | 2 076 205 Kč |
| Zvláštní postavení ¹³⁵ | 7 633 994 Kč |

Tabulka č. 2: Jednotlivé položky státního příspěvku pro rok 2016 ¹³⁶

V roce 2017 stát dal na výkon přenesené působnosti 8 172 296 968 Kč. Nýřany obdržely 36 759 187 Kč. Za jednotlivé kategorie dostalo tyto částky (zaokrouhleno na celá čísla):

| | |
|------------------------------|---------------|
| Příspěvek základní působnost | 264 188 Kč |
| Příspěvek pověřený úřad | 3 268 877 Kč |
| Příspěvek ORP | 22 869 553 Kč |
| Příspěvek matriční působnost | 286 475 Kč |
| Příspěvek stavební působnost | 2 204 099 Kč |
| Zvláštní postavení | 7 633 994 Kč |

Tabulka č. 3: Jednotlivé položky státního příspěvku pro rok 2017 ¹³⁷

Do státního příspěvku pro rok 2017 je nově započítána položka Příspěvek na opatrovnictví pro Nýřany v hodnotě 232 000 Kč. Obec dělá veřejného opatrovníka osmi osobám.

¹³⁵ tyto úřady musejí mít povinně druhé pracoviště v daném aglomeračním centru nebo patří mezi největší města

¹³⁶ Údaje převzaty z: Ministerstvo vnitra České republiky. *Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2016*.

[online]. © 2018. [cit. 23. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2016.aspx>

¹³⁷ Údaje převzaty z: Ministerstvo vnitra České republiky. *Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2017*.

[online]. © 2018. [cit. 23. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2017.aspx>

Státní příspěvek pro rok 2017 je cca o 2 miliony vyšší. Následuje tedy trend postupného navyšování během let ovlivněného různými vnějšími faktory jako např. růst platů státních zaměstnanců nebo zavádění nových technologií. Stále se jedná pouze o příspěvek, který nemá plně pokrýt celé náklady na výkon přenesené působnosti. Obec na základě § 9 odst. 1 c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů hradí zbytek z vlastních rozpočtů. V roce 2016 činily výdaje Nýřan na činnost všeobecné veřejné správy a služby 54 554 434 Kč.¹³⁸ Tato částka zahrnuje celkové výdaje na místní správu, i tak můžeme vidět, že převyšuje částku příspěvku o cca 20 milionů Kč a obec finančně zatěžuje.¹³⁹

6.5 Zhodnocení problémů ORP Nýřany

Během této kapitoly jsme si nastínili několik problémů trápících ORP Nýřany. V této části je zhodnotíme a pokusíme se navrhnout řešení.

Jako první se podíváme na potíže s přílišnou a nerovnoměrnou velikostí správního obvodu. Městský úřad Nýřany se nachází v jižní části a sám o sobě by byl špatně přístupný pro většinu občanů. Pracoviště v Plzni naskytují lepší dosažitelnost pro jednotlivce žijící v okolí Plzně převážně z východní části správního obvodu (např. z okolí Nadryb a Třemošné). Občané žijící v severním cípu, který svým tvarem úplně vybočuje, však musí řešit, jakým způsobem se na úřad dostat. Naskytuje se nám pár možností, jak se s danou situací vypořádat. Nejsnazší by bylo zajistit dopravu občanů na obecní úřad, buďto stálými pravidelnými spoji do Plzně ve všech částech obvodu nebo speciálními odvozy občanů, kteří se za normálních okolností nemohou na úřad dostavit (např. staří lidé). Úskalí kromě potřeby financování dopravního spojení by bylo i reálné zavedení spojů do opravdu všech částí. Občanům by přesto ulehčilo zajištění dopravy aspoň v těch nejvíce problémových částech. Další variantou je zřízení nového pracoviště v severní části správního obvodu vykonávajícího aspoň základní činnosti. Občané z nepřístupné části by nemuseli jezdit tak daleko kvůli svým občanským průkazům nebo cestovním pasům. Celá tato varianta je ale ještě nákladnější než první a i časově náročná. Musela by se sehnat budova pro pracoviště, najmout kvalifikovaní zaměstnanci, nakoupit vybavení a bylo by třeba uvést celý systém do pohybu. Naskytá se i otázka, jakou vzdálenost jsou ochotni lidé urazit za vyřizováním záležitostí na úřadech. Každý občan na tuto problematiku nahlíží individuálně, proto se nám jeví jako univerzální

¹³⁸ MONITOR. *Město Nýřany*. [online]. [cit. 23. 3. 2018]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/2016/obce/detail/00258199#prehled>

¹³⁹ Pro přesnost byl využit údaj z roku 2016, obec Nýřany zatím nezveřejnila závěrečný účet pro rok 2017

řešení další možnost a to kompletní vyřizování záležitostí z domova. Občan by vyplnil žádost buďto elektronicky nebo by si ji vytiskl, popřípadě vyzvedl na obecním úřadě jeho obce a vyplněnou ji zaslal poštou nebo ji předal přes obecní úřad. Ušetřily by se výdaje za dopravu, ale bylo by potřeba předělat systém vyřizování záležitostí. U některých je tento postup zatím nereálný, například pro otisky prstů se občan musí dostavit na úřad, do budoucna by se přesto mohly některé agendy tímto směrem vydat.

Dalším zádrhelem v činnosti ORP Nýřany jsou samotné odbory. Pro obec je nereálné dosadit všechny agendy jak do Plzně, tak do Nýřan, proto by se měla zaměřit na jejich dostupnost. Narážím zde na problém s fungováním odborů pro veřejnost. Úřední hodiny pouze dva dny v týdnu jsou nedostačující. Občané si musí nalézt volný čas na návštěvu úřadu a tím jsou značně omezováni. U nejvíce zatěžovaných odborů na pracovišti na Klatovské se pokusili tento problém vyřešit navýšením provozních dnů o další dva, pouze ale v ranních hodinách. Hlavním problematickým bodem celé věci jsou zaměstnanci. Jejich nedostačující počet doplňuje přílišné zahlcení administrativou, kterou nemohou vyřizovat v úředních hodinách. Řešením by proto bylo navýšení počtu zaměstnanců. Jedná se o finančně a z hlediska potřeby kvalifikovanosti i časově náročný proces, jenž ovšem přinese své výsledky. Další možností je úbytek administrativy a hledání postupů, jak zaměstnancům s touto činností ulehčit. Dle mého názoru by nebylo na škodu najmout brigádníky, kteří by pomáhali aspoň v některých věcech a tím i získávali cenné zkušenosti z oblasti veřejné správy.

Všechny zmiňované problémy se shodují v jednom faktoru a to nedostatku financí na zajištění nápravy. Je v celku pochopitelné, že obec nechce dávat ze svého rozpočtu víc, než je nutné. Peníze vynaložené na výkon státní správy může využít k rozvoji samotné obce a péče o občany. Musel by se proto zvýšit zájem obcí o financování přenesené působnosti. Již teď těží obce z příjmů správních poplatků. Kdyby nebyla možnost jiných finančních benefitů, je potřeba přesvědčit obec, že vykonává přenesenou působnost pro dobro občanů. Většina obcí chápe výkon státní správy jako zátěž, něco navíc, co musí plnit. Přitom tím značně ulehčují státu, se kterým by měly hlavně spolupracovat a ne soupeřit. Naskytá se otázka, jak by vypadala situace, kdyby obce spadající do správního obvodu spolufinancovaly výkon ORP, jelikož činnosti, které vykonává, dělá i pro ně. Tyto obce také musí financovat jistou část přenesené působnosti a spolu s výší příspěvků se dá předpokládat, že jejich situace příjmů a výdajů na výkon státní správy je podobná jako u ORP, ovšem v daleko menších částkách.

Nemusí však řešit stejné problémy (nedostatek kvalifikovaných zaměstnanců, dostupnost atd.) nebo jen v menší míře a ne pro tak velký správní obvod. Dále je překážkou individuální charakter jednotlivých obcí. Ne všechny jsou na tom finančně tak dobře, aby mohly uvolňovat své prostředky. Zejména malé obce se též potýkají s nedostatkem profesionálních úředníků a mají své vlastní problémy. Proto by bylo ideální, kdyby byla nastavena nějaká hranice či se vytvořilo schéma pro spolufinancování podobné schématu na výpočet státních příspěvků (například podle počtu obyvatel by menší obce dávaly méně než větší). Problémy postihující ORP totiž ovlivňují veškeré obce ve správním obvodu a jejich řešení přinese úlevu pro všechny jejich obyvatele. Pokud by se měly zvýšit státní příspěvky do výše, kdy by plně hradily náklady, musela by se uvolnit značně větší částka ze státního rozpočtu. Tím by se musely odebrat finance jdoucí do jiného sektoru, aby tento zákrok nevedl k finančnímu kolapsu. Důsledkem by byla škoda v jiné části správy za předpokladu, že by se nenašla rovnováha mezi jednotlivými výdaji státu. Stát může též získávat vyšší příjmy z daní, které pak vloží do výkonu státní správy. Tím však zatěžuje samotné občany. Výkon přenesené působnosti obcemi by nikdy neměl vést k finančnímu kolapsu obce. Pokud obec nestačí s financemi, měla by se obrátit k nadřízeným orgánům s tím, že příspěvky jsou nedostačující a vedou ji ke krachu. Co se týká Nýřan, i přes výkon státní správy převyšují příjmy výdaje a to již několik let.¹⁴⁰

¹⁴⁰ MONITOR. *Město Nýřany*. [online]. [cit. 23. 3. 2018]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/2016/obce/detail/00258199#prehled>

7 ZÁVĚR

Obce s rozšířenou působností zahrnují výkon přenesené působnosti státní správy s rozšířenějšími pravomocemi oproti obcím základním a obcím s pověřeným obecním úřadem. Zajišťují tak další agendu, kterou jim svěřují zvláštní zákony. Díky tomu jim náleží větší rozsah pravomocí, kompetencí a působnosti než u zmiňovaných dalších dvou typů. Jako každá obec je ORP veřejnoprávní korporací disponující právy na vlastní samosprávu, tudíž vedle zabezpečování státní správy vykonává samosprávnou činnost pro svůj vlastní obecní rozvoj. Při výkonu státní správy je pevně vázána zákony a nemůže se od nich odchýlit nebo převyšovat své pravomoci.

Vznik Obcí s rozšířenou působností byl silně spjat s vývojem a rozšiřováním územní samosprávy, která od svého vzniku roku 1849 prošla značnými změnami, než získala dnešní podobu. Během druhé světové války prakticky zanikla veškerá demokracie v našem státě a ani nadcházející události (po roce 1948) nepřispěly k jejímu rozkvětu. Přílišná centralizace národních výborů v období nadvlády komunistické strany a zánik samosprávy nám ukázaly, že tímto směrem se veřejná správa nemůže ubírat, pokud chce naplnit základní potřeby regionálních společenství. Změnu přinesl revoluční rok 1989 a nadcházející reformy práva veřejné správy v 90. letech, které opět zavedly do našeho právního řádu územní samosprávu. Postupná decentralizace a rozvoj samosprávy vyvrcholily zánikem okresních úřadů a na to navazujícím vznikem obcí s rozšířenou působností jako obcí vykonávajících největší podíl státní správy v přenesené působnosti.

Při pohledu na vnitřní členění ORP je vidět, že se svou strukturou neliší od základních obcí. Velkou úlohu má obecní úřad, který zajišťuje agendu výkonu státní správy a zpřístupňuje ji občanům. Pokud jde o jednotlivé úkoly zajišťované ORP, jejich dohledání je složité, z důvodu velmi roztráštěné právní úpravy. Pro lepší orientaci v pravomocích ORP existuje Katalog činností obcí, poskytující seznam jednotlivých zmocňujících zákonů a z nich vyplývajících záležitostí, z tohoto důvodu jsem se rozhodla věnovat mu část ve své práci. I přes velké množství informací v něm obsažených si dokument zachoval celkem dobrou přehlednost. Vzhledem ke svému charakteru je tento katalog určený spíše pro občany, kteří by mohli mít pochybnosti, na jaký typ obce se obrátit se svojí záležitostí. Zároveň je nutné dodat, že obce samotné by měly svůj rozsah pravomocí a působností znát.

Díky podrobnému teoretickému vymezení jsme se mohli v závěrečné části naplno věnovat analýze problémů postihující obce s rozšířenou působností na vzorové ORP Nýřany. Jedním ze základních důvodů pro vznik ORP bylo usnadnění spolupráce úřadu s občany, kdy však nedošlo k zcela uspokojivému řešení. Překážkou jsou především špatně rozvržené správní obvody, které se ve svých raných fázích řešily uměle metodou pokus/omyl a nevyhovující zařazení obcí do správního obvodu měla řešit novelizace vyhlášky č. 388/2002 Sb. určující správní obvody ORP. Ani tato novela nevyřešila uspokojivě problematiku nevyhovujících hranic správních obvodů jako u námi rozebíraného obvodu ORP Nýřany, jehož obecní úřad v Nýřanech i plzeňská detašovaná pracoviště jsou příliš vzdálená severní části území této ORP. Občané tak musí složitě dojíždět za řešením svých záležitostí. Situaci nepomáhá ani technický stav pracovišť zajišťujících jednotlivé agendy přenesené působnosti. Nedostatek zaměstnanců má za následek jejich horší výkon a kratší úřední hodiny, což má přímý dopad na občany. Obec bohužel nemá v současné době prostředky na nápravu. Potýká se s problematickým financováním veřejné správy, které se skládá ze státních příspěvků přidělených podle druhů funkcí a rozmezí výkonu přenesené působnosti Ministerstvem vnitra. Jde pouze o příspěvek nepokrývající všechny náklady, proto musí obce vynaložit peníze ze svých rozpočtů. Tento krok řadu obcí pobuřuje, jelikož by mohly tyto finance využít na svůj rozvoj v samostatné působnosti. Při hledání řešení současné situace jsme se dostali k závěru, že i kdyby se podařilo sehnat peníze na odstranění stávajících problémů, je potřeba změnit samotné myšlení obcí. Přenesený výkon státní správy ve výsledku slouží jejich občanům, proto by neměli jít proti státu a naopak spolupracovat v hledání optimálních řešení.

I přes určité nedostatky lze považovat reformu veřejné správy celkem za úspěšnou. Obce s rozšířenou působností se staly plnohodnotnými fungujícími články celého systému státní správy a státu po administrativní i finanční stránce výrazně ulehčují výkon agendy. Otázkou zůstává, jakým směrem se budou ORP vyvíjet do budoucna. Zákodníci by v tomto smyslu neměli zapomínat na fakt, že agenda ORP má sloužit zejména občanům, ale na druhou stranu by neměla příliš zatěžovat obec s rozšířenou působností.

RESUMÉ

This bachelor thesis deals with municipalities with extended competence. They are a new category in the local self-government. They arose as a result of the public reform after the events of 1989. They replaced the district authorities from that time and took over most of their tasks. Municipalities with extended competence carry out, in addition to their self-government, state administration in delegated powers. The extent of their tasks is greater than in the first and second degree municipalities. The delegated powers are exercised for the municipalities in their administrative district, which is defined by the Decree of the Ministry of the Interior No. 388/2002 Coll., On the designation of administrative districts of municipalities with a delegated municipal office and administrative districts of municipalities with extended competence. They perform their tasks exactly by law. They can not deviate or increase their authority.

In the first part, we have briefly defined the basic concepts related to the topic, namely the public administration and the concept of the municipality. In the next part we have followed the history of territorial self-government since the beginning of 1849 to the major reform of the public administration after the year 1989. Next topic was about the municipalities with extended competence, their organization, the performance of the function and all related parts. The theories have been finished by a review of the legal framework that showed us how they work. In the last part we dealt with a certain municipality with extended competence Nýřany. We have shown problems that affect them, such as problems with the size and shape of the administrative district, lack of qualified staff and lack of finance. In the end, we tried to find an optimal solution to those problems that would suit the state, the municipalities with extended competence and the municipalities in the administrative district and their citizens.

ZDROJE

Literatura:

BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

BŘEŇ, Jan. Základní charakteristika veřejné správy. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-29-7.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.

KÁŇA, Pavel. Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. ISBN 978-80-7225-407-1.

KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6.

MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9.

MATES, Pavel a Miloš MATULA. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. ISBN 80-7079-407-0.

SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. Veřejná správa: distanční studijní opora. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. ISBN 80-7248-372-2.

Právní předpisy a judikatura:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1993&cz=1>

Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1999&cz=328>

Zákon č. 329/1999 Sb., Zákon o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=329&r=1999>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=133&r=2000>

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=314&r=2002>

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=388&r=2002>

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US34/02>

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/06. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US16/06>

Internetové zdroje:

Český statistický úřad. Veřejná databáze. [online]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=home>

Deník veřejné správy. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/>

Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>

MONITOR. [online]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>

Nýřany. Oficiální stránky města. [online]. Dostupné z: <http://www.nyrany.cz/>

Portál na podporu rozvoje obcí ČR. [online]. Dostupné z: <https://www.rozvojobci.cz/>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sbírka zákonů. [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw>

Rok v obci. [online]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/>

Seznam konzultantů:

Zdeněk Kunst – pracoviště Městský úřad Nýřany, Benešova třída 295, pozice zastupitel města Nýřany a předseda Kontrolního výboru

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ORP = Obce s rozšířenou působností

Obecní zřízení / zákon o obcích = Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Ústava = Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK

Obrázky:

Obrázek č. 1: Mapa správních obvodů ORP v Plzeňském kraji s. 41

Obrázek č. 2: Mapa správního obvodu ORP Nýřany s. 42

Tabulky:

Tabulka č. 1: : Určování počtu zastupitelů podle zákona o obcích s. 24

Tabulka č. 2: Jednotlivé položky státního příspěvku pro rok 2016 s. 45

Tabulka č. 3: Jednotlivé položky státního příspěvku pro rok 2017 s. 45

PŘÍLOHY

Přílohy:

Příloha č. 1: Graf porovnání počtu obcí I. stupně, obcí II. stupně a obcí III. Stupně

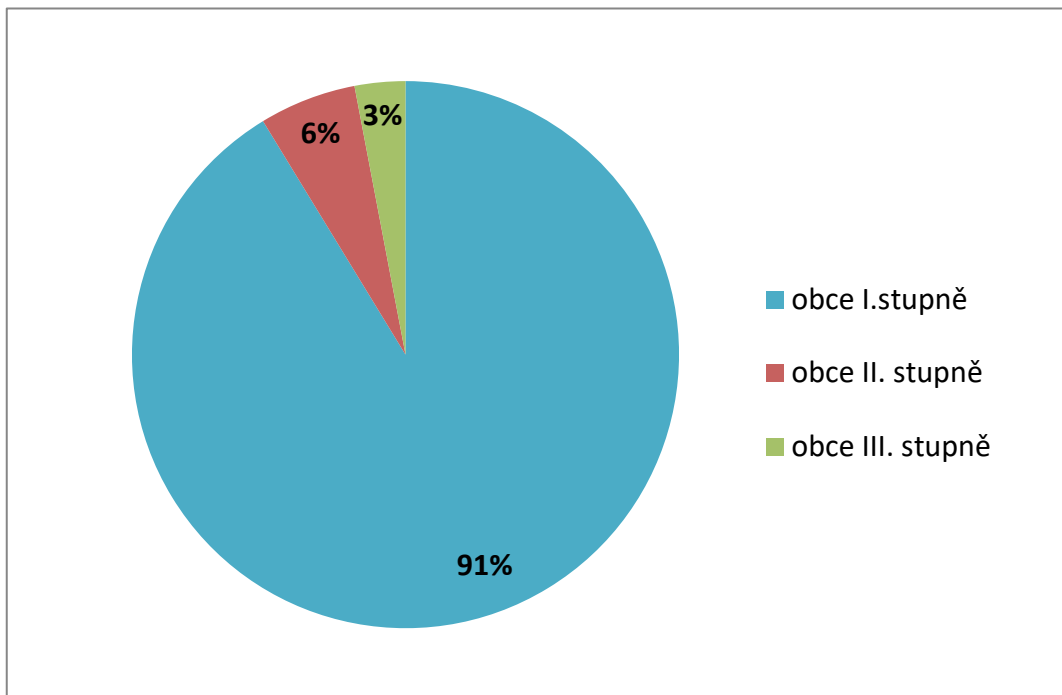
Příloha č. 2: Seznam obcí s rozšířenou působností

Příloha č. 3: Tabulka Ministerstva vnitra, poplatky za vystavení občanských průkazů

Příloha č. 4: Mapa správních obvodů ORP

Příloha č. 5: Správní obvod ORP Nýřany

Příloha č. 1: Graf porovnání počtu obcí I. stupně, obcí II. stupně a obcí III. stupně ¹⁴¹



obecní úřad obce s rozšířenou působností - počet 205 obcí k 31. 12. 2014

obec s pověřeným obecním úřadem - počet 393 obcí k 31. 12. 2014

obec se základním rozsahem přenesené působnosti - 6 258 obcí k 1. 1. 2016

¹⁴¹ Data z grafu byla převzata z PÚP. Portálu územního plánování. *Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy*. [online]. Ústav územního rozvoje, ©2002–2018. Datum poslední aktualizace 26. 7. 2017. [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

Příloha č. 2: Seznam obcí s rozšířenou působností¹⁴².

Obce s rozšířenou působností

Jihočeský kraj

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

Jihomoravský kraj

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

Karlovarský kraj

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

Královéhradecký kraj

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

Liberecký kraj

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

Moravskoslezský kraj

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

Olomoucký kraj

¹⁴² Příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=314&r=2002>

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

Pardubický kraj

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

Plzeňský kraj

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

Středočeský kraj

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

Ústecký kraj

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

Vysočina

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

Zlínský kraj

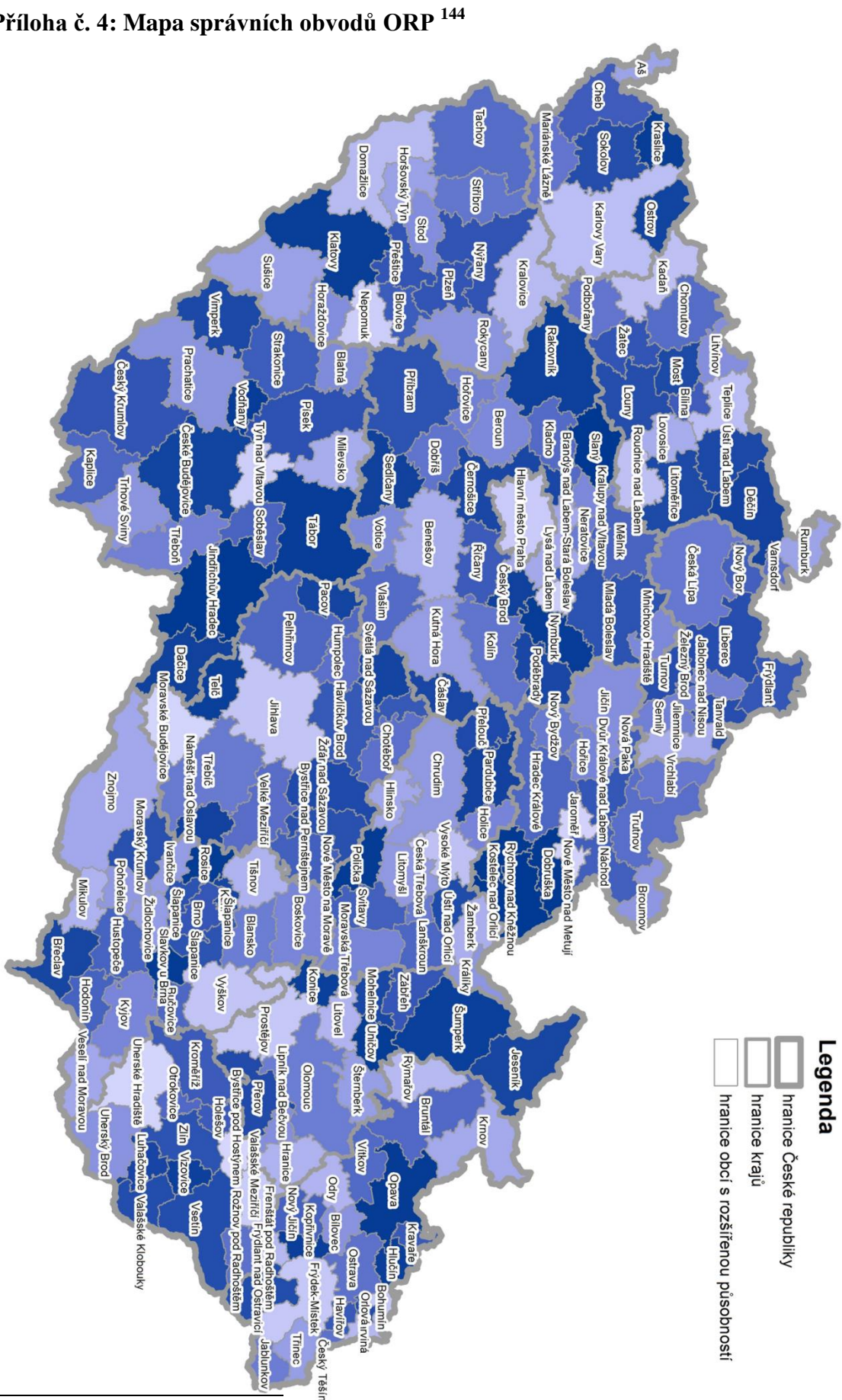
Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Kroměříž, Luhačovice, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

Příloha č. 3: Tabulka Ministerstva vnitra, poplatky za vystavení občanských průkazů ¹⁴³

Poplatky

| Úkon | Poplatek |
|---|----------|
| Vydání občanského průkazu se strojově čitelnými údaji a s kontaktním elektronickým čipem (tento správní poplatek se vybere vždy bez ohledu na věk občana a důvod vydání občanského průkazu) | 500,- Kč |
| Vydání občanského průkazu se strojově čitelnými údaji z důvodu zápisu titulu nebo vědecké hodnosti anebo jeho vydání z jiného osobního důvodu v době delší než půl roku před uplynutím platnosti dosavadního občanského průkazu | 200,- Kč |
| Vydání občanského průkazu bez strojově čitelných údajů s dobou platnosti 1 měsíc | 100,- Kč |
| Vydání občanského průkazu bez strojově čitelných údajů s dobou platnosti na 3 měsíce | 100,- Kč |
| Vydání občanského průkazu občanu mladšímu 15 let | 50,- Kč |
| Vydání občanského průkazu občanu staršímu 15 let, který nemá trvalý pobyt na území České republiky | 100,- Kč |
| Vydání občanského průkazu se strojově čitelnými údaji za průkaz poškozený, zničený, ztracený, odcizený nebo za průkaz obsahující neoprávněně provedené zápisy | 100,- Kč |
| Převzetí občanského průkazu se strojově čitelnými údaji u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který občan uvedl v žádosti | 100,- Kč |

¹⁴³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Osobní doklady*. Poplatky a termíny. [online]. © 2018. [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>



Příloha č. 4: Mapa správních obvodů ORP ¹⁴⁴

Zdroj: Mapový podklad – ARC ČR 500, soubory správních a katastrálních hranic 2015.

Ústav územního rozvoje Brno, březen 2017

¹⁴⁴ PÚP. Portál územního plánování. *Přehledné mapy*. [online]. Ústav územního rozvoje, ©2002–2018. Datum poslední aktualizace 26. 7. 2017. [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://portal.ur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

Příloha č. 5: Správní obvod ORP Nýřany ¹⁴⁵

Správní obvod obce s rozšířenou působností Nýřany je vymezen územím obcí:

Bdeněves, Blatnice, Blažim, Bučí, Čeminy, Čerňovice, Česká Bříza, Dolany, Druztová, Heřmanova Huť, Hněvnice, Horní Bříza, Hromnice, Chotíkov, Kaceřov, Kbelany, Kozolupy, Krašovice, Krsy, Křelovice, Kunějovice, Ledce, Líně, Líš'any, Lochousice, Město Touškov, Myslinka, Nadryby, Nekmír, Nevřeň, Nýřany, Ostrov u Bezdrůžic, Pernarec, Plešnice, Pňovany, Přehýšov, Příšov, Rochlov, Tatiná, Tlučná, Trnová, Třemošná, Úherce, Újezd nade Mží, Úlice, Úněšov, Úterý, Vejprnice, Vochov, Všeruby, Zahradka, Zbůch, Zruč-Senec, Žilov.

¹⁴⁵ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=388&r=2002>