

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická

Diplomová práce

Samostatná a přenesená působnost obcí

Zuzana Bloudková

Plzeň 2011

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Zuzana BLOUDKOVÁ**
Osobní číslo: **R06015**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Samostatná a přenesená působnost obcí**
Zadávající 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
2. Základní pojmy
3. Historie
4. Právní úprava nižších územně samosprávných celků
5. Samostatná působnost obcí
6. Přenesená působnost obcí
7. Kontrola, dozor a ochrana výkonu samostatné a přenesené působnosti
8. Postavení orgánů obcí
9. Akty obcí vydávané v samostatné a přenesené působnosti
10. Závěr

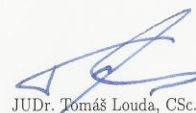
Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: cca 60 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

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

Datum zadání diplomové práce: 31. března 2011
Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2012



Prof. JUDr. Květoslav Růžička, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 18. listopadu 2011

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Samostatná a přenesená působnost obcí“ zpracovala sama. Veškeré

prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

V Praze 15. Prosince 2011

.....

Zuzana Bloudková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala těm, kteří mi pomohli při vzniku této diplomové práce, především JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za odborné vedení.

Zvláštní poděkování patří mé rodině a přátelům, kteří mě podpořili nejen při zpracování této práce, ale během celého studia.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Základní pojmy.....	2
2.1. Pojem komunálního práva	2
2.2. Právní postavení obce	2
2.3. Druhy obcí.....	3
2.4. Působnost obce.....	3
2.5. Samospráva	4
2.6. Centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace	5
2.6.1. Centralizace a decentralizace	5
2.6.2. Koncentrace a dekoncentrace	5
3. Historie	6
3.1. Vznik moderní samosprávy	6
3.2. Období první a druhé republiky	7
3.3. Protektorát Čechy a Morava	9
3.4. Státní správa po 2. Světové válce a období komunismu.....	9
3.5. Samospráva po roce 1989	11
4. Právní úprava nižších územně samosprávných celků	12
4.1. Územní samospráva v ústavním pořádku ČR.....	12
4.1.1. Ústava ČR.....	12
4.1.2. Listina základních práv a svobod	13
4.2. Zákonné předpisy	13
4.3. Evropská unie.....	14
4.4. Mezinárodní smlouvy	15
4.4.1. Evropská charta místní samosprávy	15
5. Samostatná působnost obcí	17
5.1. Obecná charakteristika samostatné působnosti.....	17

5.2.	Věcný rámec samostatné působnosti	18
5.3.	Konkrétní rámec samostatné působnosti.....	21
6.	Přenesená působnost obcí.....	25
6.1.	Obecná charakteristika přenesené působnosti.....	25
6.2.	Právní úprava přenesené působnosti	26
6.3.	Rozsah přenesené působnosti.....	26
6.3.1.	Obce s pověřeným obecním úřadem	27
6.3.2.	Obce s rozšířenou působností.....	28
7.	Kontrola, dozor a ochrana nad výkonem samostatné a přenesené působnosti...	31
7.1.	Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti.....	31
7.2.	Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti	33
7.2.1.	Dozor nad výkonem samostatné působnosti	34
7.2.2.	Dozor nad výkonem záležitostí v přenesené působnosti.....	36
7.3.	Ochrana právního postavení obcí.....	39
8.	Postavení orgánů obcí	42
8.1.	Zastupitelstvo obce	42
8.2.	Rada obce	45
8.3.	Starosta obce	47
8.4.	Obecní úřad	48
8.5.	Orgány zastupitelstva obce a rady obce.....	49
8.5.1.	Výbory.....	49
8.5.2.	Komise.....	49
8.6.	Zvláštní orgány obce	49
9.	Právní předpisy obcí.....	50
9.1.	Obecně závazné vyhlášky obcí	50
9.2.	Narizení obcí	52
10.	Závěr.....	53

11.	Summary	54
12.	Použitá literatura.....	55

1. Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila „Samostatnou a přenesenou působnost obcí.“

Výkon přenesené a především samostatné působnosti je jedním z projevů práva na samosprávu, které je zakotveno nejen v Ústavě České republiky a Listiny základních práv a svobod, ale též v pramenech mezinárodního práva.

Jednou z nejdůležitějších zásad, kterou se řídí územní samospráva je princip subsidiarity, který by měl být zakotven ve všech právních řádech demokratických států.

Cílem této práce je utvořit ucelený přehled rozsahu samostatné a přenesené působnosti obcí, jejich zakotvení v právním řádě a poukázat na roli, kterou v tomto oboru hrají orgány obcí.

Budu se také věnovat kontrole a dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí, orgány, které tuto kontrolu a dozor provádějí a jejich pravomoci.

Dalším důležitým bodem této práce budou právní akty vydávané obcemi v rámci jejich samostatné a přenesené působnosti.

Nejdůležitějším tématem této práce bude samotné vymezení pojmu samostatné a přenesené působnosti a přiblížit tuto problematiku i laické veřejnosti.

2. Základní pojmy

2.1. Pojem komunálního práva

Komunální právo je soubor právních norem, které upravují postavení obcí. V literatuře můžeme najít dvojí smysl pojetí komunálního práva. V prvním případě jde o pojem synonymní s pojmem obecní právo, které upravuje jen postavení obcí, jako nižších územně samosprávných celků (užší pojetí). Ve druhém případě jde o pojem širší - komunální právo neupravuje pouze právní postavení obcí, ale obsahuje i právní úpravu vyšších samosprávných korporací (širší pojetí). V této práci se přikláním k užšímu pojetí komunálního práva.

2.2. Právní postavení obce

Podle čl. 99 ústav. z. ČNR č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“) jsou obce základními územními samosprávnými celky. Tuto definici obcí ještě rozšiřuje čl. 101, odst. 3 Ústavy ČR, který říká, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. „Tyto korporace vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti a správa jimi vykonávaná je svou povahou samosprávou.“¹

Obce se vyznačují třemi základními znaky, a těmi jsou vlastní **území, obyvatelstvo a právo na samosprávu (právní subjektivita)**. Každá obec má své katastrální území, popř. více katastrálních území. Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) je občanem obce fyzická osoba, která je občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu - zákon o obcích také uvádí, že stejná práva jako občan ČR má i cizí státní příslušník, který je v obci hlášen k trvalému pobytu a dosáhl 18 let věku. Podmínkou výkonu samosprávy je vlastní majetek a hospodaření s ním. Obce jsou právními osobami, jimž je přiznána právní subjektivita (tj. způsobilost mít práva a povinnosti). Pro obce to znamená oprávnění vystupovat v právních vztazích svým jménem, ale i nést odpovědnost, která z těchto vztahů

¹PRŮCHA, P., POMAHAČ, R., Lexikon - Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002. s. 581

plyne. Obce jsou zřizovány zákonem nebo na jeho základě, svou subjektivitu proto odvozují od státu. Téma právní subjektivity obcí by bylo rozsahem a složitostí na samostatnou práci, proto ji dále rozvádět nebudu

2.3. Druhy obcí

Základními druhy obcí jsou v České republice obce základní („vesnické“) a města. „Jednotlivé obce se od sebe výrazně odlišují svou velikostí, počtem obyvatel, ekonomickým i ekologickým bohatstvím, infrastrukturou atd.“² Co se měst týče, tak obecní zřízení je rozděluje na města základní, městyse, města statutární a hl. město Praha. Zatímco Praha má svou samostatnou úpravu v z. č. 131/2000 Sb. o hl. městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, všechny ostatní obce v České republice se řídí úpravou obecního zřízení. V české legislativě se prolínají dvě zásady. Ty slouží především tomu, aby mohl být vytvořen model, který bude regulovat různé územní společenství s různou velikostí a různým počtem obyvatel.

První zásadou je princip jednotné obce. To znamená, že „právní normy, které stanoví základy vnitřní organizace a samosprávy, jsou zásadně jednotné pro všechny obce.“³

Druhá zásada rozděluje obce na několik druhů podle jejich postavení, které spočívá zejména v jejich různém výkonu agend státní správy.

2.4. Působnost obce

Působnost obce můžeme nejjednodušeji definovat jako souhrn práv a povinností, které jsou obci svěřeny k plnění jejich úkolů. Rozděluje ji na **působnost věcnou** (reálnou) a **působnost místní** (územní). V některých případech se pak můžeme setkat ještě s další možností, a to s **působností osobní**.⁴

² HENDRYCH, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 148

³ HENDRYCH, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 149

⁴ Prof. Hendrych osobní působnost považuje za alternativu působnosti věcné

V prvním případě jde o určení okruhu společenských vztahů, v nichž je působnost vykonávána. „Do rámce věcné působnosti územních samosprávných celků se řadí veřejné záležitosti různého charakteru.“⁵ Například může jít o zabezpečování veřejného pořádku atd. Věcná působnost je realizována pomocí samosprávy (tzv. samostatná působnost) anebo formou přenesené státní správy (tzv. přenesená působnost).

V druhém případě pak místní působnost určuje území, v němž samosprávný celek (v tomto případě obec) vykonává svou činnost. Pokud obec svou působnost realizuje mimo své území, pak tak může činit jen na základě zákona případně na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí. „Obce řeší např. místní záležitosti veřejného pořádku na svém území, pokud by překročila jeho hranice, jednalo by se o nezákonný zásah do působnosti sousední obce.“⁶

Působnost osobní je jen zvláštním druhem působnosti věcné. Objevuje se především v případech, kdy je uplatňována vůči určité skupině nebo skupinám subjektů. Tyto subjekty mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby.

2.5.Samospráva

Na územní samosprávu pohlížíme ze dvou hledisek:

hledisko politické, které dává místnímu společenství (občanům) právo spravovat své záležitosti, přesněji záležitosti společného zájmu, autonomně. Jednodušeji řečeno, „politické pojetí samosprávy vyjadřuje spoluúčast občanů (laiků) ve veřejné správě...“⁷

Hledisko právní znamená, že veřejnou správu vykonává subjekt, který je odlišný od státu, ale který podléhá státnímu schválení.

⁵ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 163

⁶ VOPÁLKA, V.a kol., OBEC postavení, správa, činnost. Praha: ISV, 1996, s.68

⁷ HENDRYCH, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 146

2.6. Centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace

2.6.1. Centralizace a decentralizace

Centralizací rozumíme organizační princip ve veřejné správě, kdy se pravomoc soustřeďuje u nejvyššího organizačního článku. Jde vlastně o delegaci pravomocí a odpovědnosti, která je orientována vertikálně. Opakem centralizace je **decentralizace**, ke které dochází delegováním pravomoci ke složkám nižším. Aby šlo opravdu o decentralizaci, musí dojít nejen k přenosu pravomocí, ale i odpovědnosti. Kdyby se tak nestalo, nešlo by o decentralizace, ale pouhý výkon pravomoci. Princip dekoncentrace předpokládá také jistou samostatnost nižších orgánů. „Její význam spočívá v tom, že v podmínkách, kde převažují velké soustavy je nezbytná nejen určitá míra centralizace, ale v zájmu jejich optimálního fungování je na druhé straně přitom potřebná i příslušná míra decentralizace.“⁸

2.6.2. Koncentrace a dekoncentrace

Koncentrace a dekoncentrace je dalším organizačním principem ve veřejné správě. **Koncentrace** znamená soustředění pravomocí do jednoho orgánu. **Dekoncentrace** tudíž rozdělení pravomocí do více orgánů. Rozeznáváme **dekoncentraci horizontální** - pravomoci se rozdělují do vícero orgánů, které stojí na stejné organizační úrovni a **dekoncentraci vertikální** - pravomoci se delegují na nižší orgány, přičemž zůstává zachován vztah podřízenosti. Pravomoci se tedy přesouvají v rámci stejného organizačního systému.

⁸ PRŮCHA, P., Základní pojmy a instituty správního práva. 1. vydání. Brno: Masarykova universita v Brně, 1998, s. 21

3. Historie

3.1. Vznik moderní samosprávy

Vznik moderní samosprávy v českých zemích má své kořeny v době po roce 1848. Souvisel především s rozpadem feudálního absolutismu. I když určité prvky samosprávy se ve středověku objevovaly u měst královských a spočívaly především v jejich částečné soběstačnosti ekonomické a v otázkách vnitřní organizace.

Podstatné zásady samosprávy obsahoval již návrh kroměřížské ústavy, vypracované ústavodárným sněmem. Ta ovšem v platnost nevstoupila. Obsahovala například nezadatelné právo obce na volbu zástupců, správu vlastního jmění, veřejnost jednání, atd. Kroměřížský návrh pak přijala březnová ústava z března roku 1849.

Základem právní úpravy se stal prozatimní obecní zákon (Stadionovo prozatimní obecní zřízení), který byl vydán v roce 1849 a zakotvil zásadu „základem svobodného státu je svobodná obec“. V tomto obecním zřízení byla také upravena **působnost místních obcí**. Ta se členila na **působnost přirozenou**, která podle obecního zřízení zahrnovala všechno, co se dotýká zájmu obce a obec toto může obstarat v rámci svých hranic, a **přenesenou**, kam se řadilo obstarávání veřejných záležitostí, které na obec delegoval stát.

Pro zemská hlavní města, a pro krajská a jinak významná města prozatimní obecní zřízení však neplatilo. Měla pro ně být vydána zvláštní obecní zřízení, tzv. statuty. Například Praha se stala statutárním městem v roce 1850.

„Uskutečnění Stadionova obecního zřízení je hodnoceno jako jeden z nejvýznamnějších výsledků buržoazní revoluce na poli státní správy, neboť umožnilo, aby pozdější samospráva navázala na tyto počátky.“⁹

„Císařským patentem z 24. Dubna 1859, č. 58 ř. z., byl vydán říšský zákon obecní.“¹⁰. Tím mohlo být zasáhnuto do obecní samosprávy podstatným způsobem, neboť odstraňoval zásadu veřejnosti jednání orgánů obecní

⁹ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., Dobeš, J., Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: NLN, s. r. o. 2005, s. 299

¹⁰ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.6

samosprávy. Tento zákon však nenabyl účinnosti, s výjimkou ustanovení o domovském právu.

V roce 1862 byl vydán říšský zákon obecní pro země předlitavské. Pro jednotlivé země pak byly vydány zemské zákony obecní.

Působnost obcí se i nadále dělila do dvou skupin, změnilo se však označení přirozené působnosti, a to na působnost samostatnou.

Výkon samostatné působnosti spočíval především ve správě obecního jmění (nakládání s movitým i nemovitým majetkem nesmělo být v rozporu se zákonem a podléhalo dozoru zemského výboru), správa záležitostí, které se vztahovaly k obecnímu svazku, otázky týkající se obecní policie, udělování čestného občanství, apod.

V rámci přenesené působnosti obce vykonávaly záležitosti, které na ně byly delegovány zákonem. Aby státu neúměrně nenarůstali výdaje spojené právě s výkonem státní správy, přenášel na obce čím dál víc úkolů. Obce spravovaly vymáhání peněžitých pokut, spolupůsobily při sčítání lidu, při volbách do zemského sněmu i do říšské rady. Obce měli i trestní pravomoc. Přenesenou pravomoc vykonával starosta obce (to neplatilo u statutárních měst).

Rozdělení působnosti na samostatnou a přenesenou mělo velký význam i z pohledu dozoru na ní. Samostatná působnost měla být kontrolována státním politickým úřadem jen co do právní stránky - tedy nepřekračuje-li obec rámec své působnosti a její zákonnost. Dalším bodem kontroly bylo plnění povinností, které obcím byly svěřeny zákonem

Obecní samospráva, především díky stále širším agendám delegovaným na obce v rámci přenesené působnosti a narůstání nákladů na tyto agendy, se na konci 19. stol. dostávala do krize.

3.2. Období první a druhé republiky

Po vzniku Československé republiky byl převzat jak právní řád monarchie, tak i organizace státní správy. Ve snaze odstranit dvojkolejnost veřejné správy docházelo k odbourávání samosprávy.

Po celou dobu existence první republiky zůstal v platnosti říšský rámcový zákon obecní z roku 1862 i obecní zřízení z let 1863 a 1864. Došlo však k mnoha novelizacím.

Do orgánů obcí se doposud volilo podle majetkového censu. Proto bylo nutno urychleně vyřešit otázku volebních řádů. Již začátkem února byly přijaty dva zákony, a to z.č. 75/1919 Sb. z. a n., volební řád a z. č. 76/1919 Sb. z. a n., novela k obecním zřízením. Zejména volební řád byl průlomový, neboť přiznal všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo při volbách do orgánů obcí. Novelizace obecních zřízením přinesly například tyto změny: byla zavedena dieta členům orgánů obce (to umožnilo vykonávat funkce v obecní samosprávě i dělnictvu) a upravovaly i postavení orgánů obce. Obecní výbor nahradilo obecní zastupitelstvo. Dalšími orgány byly obecní rada, starosta a komise.

„Později přijímané zákony se však spíše zaměřily na státní složku veřejné správy (na úkor rozvoje územní samosprávy), posilovaly více tendence centralizační než decentralizační.“¹¹ V období první republiky docházelo k centralizaci státní správy i proto, že bylo třeba posílit pozici nového státu, který ohrožovaly separatistické snahy Německa.

K další z mnoha novel obecního zřízení patřila tzv. první finanční novela, která byla přijata vzhledem ke kritické hospodářské situaci obcí na konci 19. století. Tato novela z roku 1921 velmi nepříznivě zasáhla do samostatné působnosti obcí především tím, že dispozice s obecním majetkem od určité hodnoty musela být schválena dohlédacím státním úřadem. Tato novela měla za cíl především ozdravení finančních situací obcí. To se ovšem nepovedlo. V roce 1927 byla přijata tzv. druhá finanční novela k obecnímu zřízení. Ta ještě více zasahovala do hospodaření obcí a stále více svazovala samosprávu. Třetí finanční novela proto z roku 1930 zmírnila její nejvíce omezující opatření.

I díky velké hospodářské krizi se finanční situace obcí stala neúnosnou. Proto byl roku 1935 vypracován zákon o finančních opatření týkajících se samosprávných svazků. Byly zřízeny zemské pomocné fondy,...“které

¹¹ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 14

přejímaly zúročení a umořování dluhů tzv. nesoběstačných okresů a obcí, nejvíce postižených hospodářskou krizí.¹²

K velkému zásahu do samosprávy došlo v období druhé republiky. Jedním z takových zásahů bylo vydání vládního nařízení ze dne 3.2. 1939, č. 17 Sb. z. a n. II, o obecních tajemnicích. Pro obce byli ustanovení obecní tajemníci (pro jednu obec obecní tajemník nebo pro více obcí obvodní tajemník), kteří měli za úkol vykonávat přenesenou působnost obce. Pokud to vyžadoval veřejný zájem nebo pokud s tím souhlasilo obecní zastupitelstvo, mohl ministr vnitra určit, aby tajemník vykonával i část samostatné působnosti.

3.3. Protektorát Čechy a Morava

Vznikem Protektorátu Čechy a Moravy nastala násilná germanizace a postupná likvidace územní samosprávy. V obcích, kde se nacházela německá menšina, bylo rozpuštěno obecní zastupitelstvo. To nahradili tzv. vládní komisaři. V ostatních obcích byly orgány zachovány, i když jejich význam postupně klesal. Moc se pak soustředila v rukách starosty, kterým bylo ke konci války nařízeno, aby svolávali obecní radu a zastupitelstvo jen podle potřeby. Uvolněné funkce starostů se obsazovaly jmenováním.

3.4. Státní správa po 2. Světové válce a období komunismu

Po 2. světové válce nastal v obnoveném Československu (to bylo obnoveno na základě principu právní kontinuity) chaos, který byl způsobený především různými zdroji právního řádu. Stále tu platily některé právní předpisy z dob rakouské monarchie, které byly ČSR převzaty, předpisy z období první i druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava, ale i předpisy, které vzešly od tzv. Prozatímního státního zřízení v Londýně, ty měly oporu v ústavě z roku 1920 a v dekretu presidenta republiky z roku 1940). Samozřejmě vznikaly i právní předpisy v obnoveném Československu.

¹² HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., Dobeš, J., Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: NLN, s. r. o. 2005, s.379

Budoucí podoba veřejné správy byla zahrnuta do plánu reforem. O koncepci budoucích národních výborů měly dvě různé představy dvě různé strany odboje (londýnská složka a moskevská složka). Londýnská složka, v čele s prezidentem E. Benešem, měla představu o národních výborech jako o přechodných institucích. Měly být později nahrazeny orgány trvalými. Komunisté spolu se sociálními demokraty naopak s národními výbory počítali jako s pevným základem státní správy. Další spor se týkal působnosti národních výborů. Londýnská koncepce představovala dřívější model - tedy, že působnost bude odpovídat působnosti dřívější územní samosprávy. Moskevská koncepce naopak předpokládala spojení dřívější státní správy i samosprávy v národních výborech.

Právní oporou národních výborů se stal ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944, Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Podle tohoto dekretu měly na našem území být ustanovovány místní, okresní a zemské národní výbory na základě volby. Národní výbory byly vymezeny jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech oborech. Další mělo upravovat nařízení vlády, které bylo vydáno v květnu 1945. Upravovalo volby do národních výborů a jejich pravomoc. K volbám však v nejbližší době nedošlo. Vládní nařízení obsahovalo také princip odvolatelnosti členů národních výborů lidem.

Dnem vzniku národních výborů nezanikly samosprávné korporace (obce, okresy, země) jako takové, zanikly ovšem všechny ostatní obecní, okresní i zemské orgány. Národní výbory tedy měly povahu orgánů územní samosprávy, ale i orgánů státní správy. Vnitřní organizaci národních výborů upravovaly Prozatímní organizační řád zemských a okresních národních výborů č. 299/1946 Úř. listu I. a Prozatímní organizační řád místních národních výborů č. 966/1947 Úř. listu I. Národní výbory byly tvořeny z voleného sboru (členové národního výboru), ze složek národních výborů (rada, předseda, referenti, komise) a z úřadu národního výboru (členové bývalých obecních, městských, okresních a zemských úřadů). Vládní nařízení stanovilo také, že národní výbory jsou podřízeny vládě, jakožto orgány státní správy. Je třeba také zmínit zásadu, že národní výbory nižšího stupně jsou podřízeny výborům vyššího stupně. Stát, popř. vyšší

samosprávný celek už tedy neměl jen dozorovací pravomoci nad výkonem samosprávy, jako tomu bylo před válkou.

Šíře kompetencí národních výborů se stala předmětem politických sporů. Komunisté usilovali o to, aby se národní výbory zachovaly s těmito pravomocemi i nadále. „Působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejné korporace, příslušela nyní národním výborům jakožto státním orgánům.“¹³ Prosazovali také zrušení zemí a jejich nahrazení krajským zřízením. To se stalo roku 1949 na základě z. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

Alespoň částečným úspěchem byl § 38 z. č. 69/1976 Sb., o národních výborech. Ten zakotvil institut samostatné působnosti národního výboru. Do ní spadala např. správa majetku, sdružování prostředků, zlepšování úrovně bydlení a mnoho dalších. Výkon samostatné působnosti byl samozřejmě omezen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy. Novelou zákona o národních výborech z roku 1982 pak byla samostatná působnost vázána i usneseními vlády.

3.5.Samospráva po roce 1989

Po roce 1989 se nové politické síly rozhodly pro reformu veřejné správy. Základem pro tuto reformu se stal ústavní zákon Federálního shromáždění č. 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. Obce byly prohlášeny základem místní samosprávy. Hlava sedmá Ústavy nyní nesla název „Místní samospráva“ a vztahovala se na postavení obcí. Reforma veřejné správy byla uskutečněna pomocí zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a další.

K 1. lednu 1993 zanikla československá federace a vznikla Česká republika. Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky nazývá hlavu sedm „Územní samospráva“. Zde jsou také základy územní samosprávy.

¹³ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 32

V roce 2000 byly přijaty další, pro reformu veřejné správy podstatné, zákony. Jedná se o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. Všechny tyto zákony nahrazovaly předpisy z roku 1990.

V roce 2002- 2003 došlo v souvislosti se zrušením okresních úřadů dalším velkým novelizacím předpisů týkajících se územních samosprávných celků.¹⁴ V roce 2006 pak bylo velkou změnou například to, že dozor nad územními samosprávnými celky, především nad výkonem samostatné působnosti náleží výhradně do rukou Ministerstva vnitra.

4. Právní úprava nižších územně samosprávných celků

V právním státě je zcela běžné a žádoucí, aby problematika územní samosprávy byla upravena už v předpisech nejvyšší právní síly. Stát svými ústavními normami i dalšími právními předpisy územní samosprávu akceptuje a reguluje její šíři.

4.1. Územní samospráva v ústavním pořádku ČR

4.1.1. Ústava ČR

V čl. 8 Ústavy ČR nalezneme základy komunálního práva. Tento článek říká: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“ Podrobněji se územní samosprávě věnuje hlava sedmá Ústavy ČR. Čl. 99 Ústavy označuje obce, jako základní územní samosprávné celky. Další ustanovení této hlavy pak zakotvuje právo územních samosprávných celků na samosprávu, právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Nesmíme opomenout ani pravomoci, které Ústava vkládá do rukou zastupitelstva obce - čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR říká, že: „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.“ Další důležité oprávnění zastupitelstva je vydávat obecně závazné vyhlášky. To může zastupitelstvo činit samozřejmě jen v mezích své působnosti. Čl. 105 Ústavy ČR pak naznačuje výkon přenesené působnosti orgánů samosprávných celků, a to tím, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li

¹⁴ Ke zrušení okresních úřadů došlo k 31.12.2002.

to zákon.¹⁵ Stejně, jako má v Ústavě ČR oporu vydávání právních předpisů zastupitelstvem v samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy), neopomněl zákonodárce ani na oporu vydávat předpisy v přenesené působnosti, která se projevuje v čl. 79 odst. 3, Ústavy ČR.¹⁶ Co se ochrany samosprávy týče, Ústava ČR jí upravuje ve svém čl. 87 odst. 1 písm. c), který říká, že „o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,“ rozhoduje ústavní soud.

4.1.2. Listina základních práv a svobod

Územní samosprávy se dotýká i řada ustanovení usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina“), zejména v oblasti vztahů občanů obce, popř. právnických osob. Těmito instituty jsou například povinnost orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, zaručuje petiční právo (právo obracet se orgány územní samosprávy se svými návrhy, stížnostmi a žádostmi) a právo na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánů státní správy aj.

4.2. Zákonné předpisy

Jedním z nejdůležitějších zákonů pro tuto práci je **zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů**. Tento zákon upravuje postavení obcí, jejich územní i osobní základ, vymezuje samostatnou i přenesenou působnost, zabývá se orgány obce, hovoří o dozoru nad výkonem samostatné působnosti, atd. Pokud jde o obecní samosprávu, nesmíme zapomenout na předpis, který se věnuje pouze právní úpravě Prahy. Tímto zákonem je **z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů**. Tento předpis upravuje působnost hl. města Prahy, její postavení jako obce, ale i postavení jako kraje.

Ze zákonné úpravy obecní samosprávy mi dovoluňte už jen výčet dalších zákonů:

¹⁵ Čl. 105 Ústavy ČR

¹⁶ „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

- zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Předpisů, které se dotýkají problematiky místní samosprávy bychom v našem právním řádu našli bezpočet.

4.3. Evropská unie

Již v zakládacích smlouvách z roku 1957 (smlouva o založení EHS a smlouva o založení EUROATOM) se objevuje požadavek na snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony. Ty Evropská unie oficiálně uznává ve svém právním řádu od přijetí Maastrichtské smlouvy z roku 1992. Ačkoliv Evropská unie přímo nezasahuje do územní samosprávy, umožňuje státům, aby využily finanční pomoci pro jejich zaostalé regiony, kterou poskytuje ze strukturálních fondů.

K průlomů v oblasti územní samosprávy došlo v Evropské unii, když bylo jejím občanům dáno právo volit v komunálních volbách do zastupitelského orgánu obcí, pokud v těchto obcích mají trvalý pobyt, přičemž není podstatné jejich státní občanství.

Jedním ze základních principů na němž je založena Evropská unie je princip subsidiarity. Ten posiluje postavení samosprávy. Předpokládá totiž delegaci určitých funkcí z centrálních orgánů státní správy na nižší orgány, popř. zcela mimo veřejnou správu, a to na soukromou správu. Předpokladem je, že tyto složky mohou výkon těchto úkolů zajistit lépe nebo alespoň stejně kvalitně, než

orgány, které je dosud zajišťovaly. Centrální orgány pak vyvíjejí svou činnost pouze tehdy, je-li to účelnější a hospodárnější.

4.4. Mezinárodní smlouvy

4.4.1. Evropská charta místní samosprávy

Tento dokument byl přijat v rámci Rady Evropy v roce 1985. Jménem České republiky byla Charta podepsána až v květnu roku 1998. Se smlouvou dal souhlas Parlament České republiky a prezident České republiky ji ratifikoval. Ve Sbírce zákonů byla Charta místní samosprávy publikována pod číslem 181/1999 Sb.

Preambule této smlouvy vyslovuje základní myšlenky, které jsou pak rozvíjeny v jednotlivých člancích Charty. Základními myšlenkami, které jsou zmíněny již v preambuli jsou např. *že, místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení; právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy; že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká; ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci; že to vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie, pokud jde o jejich odpovědnosti a způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k tomu, aby této odpovědnosti dosáhla.*¹⁷

Podle Charty stanoví základní pravomoci územní samosprávy ústava nebo zákon. Dále charta stanovuje, že hranice územní samosprávy lze měnit pouze po konzultaci s obyvatelstvem konkrétního území, a to pokud možno provedením referenda. Dále například stanovuje, že správní dozor může být vykonáván jen na základě ústavy nebo zákona, a to za účelem ochrany zákona. Územní samospráva má právo na vlastní finanční prostředky.

¹⁷ Srov. Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod číslem 181/1999 Sb., ve sdělení číslo 369/1999 Sb.

Evropská charta místní samosprávy stojí na principu subsidiarity, který je zakotven v jejím článku 4 odst. 3.

Evropská charta je jakýmsi minimem či standardem územní samosprávy evropských států.

5. Samostatná působnost obcí

5.1. Obecná charakteristika samostatné působnosti

Do samostatné působnosti řadíme ty záležitosti, které obce jako veřejnoprávní korporace, vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a jsou obcím „vlastní“. Tyto záležitosti by měly být v nejužším zájmu územního společenství a rozvoje obcí. Obecní zřízení ve svém §8 říká, že pokud nějaký zákon upravuje působnost obce a nevyplývá z něj, že jde o přenesenou působnost, jde vždy o samostatnou působnost.

V literatuře můžeme najít dvojí rozdělení agendy patřící do samostatné působnosti, a to na úkoly obligatorní a fakultativní.¹⁸

Co se obligatorních úkolů týká, obce jsou povinny je splnit, ale výkon těchto úkolů stále zůstává právem obce v její samostatné působnosti. Výkon fakultativních úkolů je klasickým projevem samosprávy. Samosprávná korporace si sama rozhodne, zda nějaký úkol vykoná, či nikoliv. Právní řád ponechává na vůli obce, zda využije svého oprávnění určitou záležitost upravit. Nejčastějším příkladem je úprava místních poplatků.

Způsobu plnění úkolů patřících do obou druhů samostatné působnosti rozhoduje obec sama. Ale i výkon samostatné působnosti je omezen rámcem právní úpravy. Zákonodárce může stanovit územnímu samosprávnému celku nejen úpravu určité záležitosti, ale také určit způsob, jakým má být cíle dosaženo. Legislativa však ponechává samosprávným korporacím podstatně větší prostor pro realizaci úkolů v rámci obligatorní samostatné působnosti, než pro úkoly plnící obce v přenesené působnosti.

Do výkonu záležitostí samostatné působnosti smí stát zasahovat pouze způsobem a v rozsahu daným zákonem a jen pokud to vyžaduje ochrana zákona. „Výkon záležitostí samostatné působnosti je subjektivním právem územních samosprávných celků, kterým je zákon svěřen, obci a kraji proto náleží prostředky ochrany.“¹⁹

¹⁸ Srov. HOETZEL, J., Československé správní právo, 1937, s. 194

¹⁹ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 174

5.2.Věcný rámec samostatné působnosti

Obecní zřízení vymezuje úkoly v samostatné působnosti pozitivně a negativně.

Pozitivním vymezením úkolů spadajících do samostatné působnosti obce zákonodárce vymezuje záležitosti, které by obec měla nebo mohla spravovat. Zákon tyto úkoly charakterizuje jako záležitosti, které jsou v zájmu obce nebo jejích občanů. Tyto záležitosti musí být samozřejmě obec schopna zabezpečit.

Pozitivní vymezení je doplněno **negativním vymezením**. To spočívá v tom, že ze záležitostí, které by patřily do samostatné působnosti obce a mohly by být v zájmu obce a občanů, jsou svěřeny do působnosti kraje, do přenesené působnosti obce anebo jsou svěřeny zvláštním správním úřadům. V tomto smyslu nesmíme chápat kraje či specializované správní úřady jako nadřazené (naopak tomu bude v případě výkonu agendy spadající do působnosti přenesené, kde kraje budou vystupovat v nadřazeném postavení).

Zákonodárce by měl brát v úvahu také zásadu subsidiarity, ze které vychází jak Evropská unie, tak Rada Evropy (především Charta místní samosprávy). Ta předpokládá, jak bylo již výše řečeno, delegaci zajišťování veřejných záležitostí, které mají místní charakter, do působnosti nižších územně samosprávných celků, pokud jsou obce schopny tyto záležitosti vykonávat efektivně.

Obecní zřízení vymezuje samostatnou působnost nejobecněji ve svém § 7 odst. 1, který říká, že „obec spravuje své záležitosti samostatně“. §35 obecního zřízení také není z nejkonkrétnějších. Odst. 1 tohoto paragrafu obsahuje negativní vymezení samostatné působnosti, o které jsem se zmínila výše. Stejně tak je nekonkrétní § 35 odst. 2 věta druhá a třetí: „Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“ Věta první téhož ustanovení odkazuje na § 84, § 85 a § 102, které obsahují konkrétní

činnosti ²⁰a stanoví, že záležitosti upravené těmito ustanoveními patří do samostatné působnosti. Výčet činností uvedených v § 35 odst. 2 je výčtem demonstrativním. Není tedy vyloučeno, aby obce upravovaly i další záležitosti k uspokojování potřeb, které zde uvedeny nejsou.

Do samostatné působnosti obce náleží také úkoly nebo činnosti podle zvláštního zákona, např. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“).²¹ Zvláštní zákony, které stanovují záležitosti patřící do samostatné působnosti, opravňují obce vydat obecně závaznou vyhlášku. Pokud jde o vymezení působnosti obce vyplývající ze zvláštních zákonů, je nutné zmínit též § 8 obecního zřízení. Ten říká, „pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost“. Toto ustanovení je jasné. Problém však nastal s účinností zákona č. 313/2002 Sb., kterým se mění z. č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, neboť § 7 odst. 2 obecního zřízení hovoří o „přenesené působnosti orgánu obce“ - „V souvislosti s tím potom příslušné související či navazující další zákony (a to zejm. zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který novelizoval celkem 116 zvláštních zákonů) na řadě míst výslovně svěřují působnost „obecním úřadům“, přičemž ne vždy je jmenovitě zdůrazněno, o jakou působnost jde.“²² V mnoha případech je tedy působnost svěřována nikoliv „obcím“, ale „obecním úřadům“, což neumožňuje použití právě § 8 obecního zřízení.

Je nutné se zmínit i o úpravě samostatné působnosti v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje nejen samostatnou působnost hl. města Prahy, ale také jejích městských částí. Tento předpis ve svém § 2 odst. 1 používá legislativní zkratku „samostatná působnost hlavního města Prahy“ pro úkoly spadající do samosprávy hl. m. Prahy a „samostatná působnost městských částí“ pro úkoly spadající do samosprávy

²⁰ Tyto činnosti spadají do působnosti zastupitelstva a rady obce (těmito ustanoveními se budu zabývat v následujících kapitolách)

²¹ Školský zákon například stanoví povinnost obce k zajištění podmínek pro plnění povinné školní docházky dětí, které mají trvalý pobyt na území této obce.

²² KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 27

městských částí“. Pojem „samospráva městských částí“ je poněkud komplikovaný, neboť nemá oporu v Ústavě ČR, která hovoří o územní samosprávě jen ve spojení s územním samosprávným celkem, což městská část není. Toto ustanovení vymezuje obecně meze samostatné působnosti, neboť její rozsah je stanoven zákonem o hl. městě Praze nebo zvláštním zákonem (pokud jde právě o hl. město Prahu), a to v rozsahu, který odpovídá potřebám hl. města Prahy. Rozsah samostatné působnosti městských částí může být pak určen zákonem o hl. městě Praze, zvláštním zákonem nebo Statutem hl. města Prahy. I zde v rozsahu, který odpovídá potřebám městských částí.

Obecné ohraničení samostatné působnosti obsahuje i §16 zákona o hl. m. Praze. Jeho odstavec 1 říká, že „do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy“. Obecné vymezení samostatné působnosti pokračuje v odst. 2 téhož ustanovení. Hovoří o tom, že do samostatné působnosti Prahy náleží i záležitosti, které jí svěří zvláštní zákon, zákon o hl. městě Praze nebo záležitosti, které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům (a to aniž by se tento zvláštní zákon přímo vyjadřoval o samostatné působnosti obcí nebo krajů).

O něco konkrétnější vymezení samostatné působnosti nám podává odst. 3 §16 zákona o hl. m. Praze: „Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří zejména záležitosti uvedené v §59 a §68.“²³ Dále pak toto ustanovení uvádí výčet úkolů, které patří do samostatné působnosti. Například je to rozvoj sociální péče, uspokojování potřeb bydlení, ochrana rozvoje zdraví, dopravy, spojů, potřeba informací a vzdělání, kultury a veřejného pořádku.

Zákon o hl. městě Praze neupravuje obecné vymezení městských částí, které by odpovídalo § 16 odst. 1 zákona o hl. m. Praze, proto musíme vycházet z taxativního výčtu činností, který tento zákon upravuje. Praha může také svým městským částem určit rozsah samostatné působnosti Statutem, a to nad rozsah stanovený zákonem.²⁴

²³ To se netýká vydávání nařízení a rozhodování v případech spadajících do přenesené působnosti

²⁴ Srov. např. § 17 odst. 1, zákona o hl. m. Praze

5.3. Konkrétní rámec samostatné působnosti

V této části práce bych se ráda zaměřila na samostatnou působnost o něco konkrétněji, než v kapitolách a podkapitolách přecházejících. „Samosprávě nelze co do obsahu klást apriorní meze, neboť pojem místních zájmů je plynulý v čase. Tedy nelze samostatnou působnost určit výčtovým (taxativním) způsobem.“²⁵ Tento přehled vybraných úkolů patřících do samostatné působnosti vycházejí z obecního zřízení.

Obecní zřízení ve svém § 19 hovoří o **slučování obcí**. To lze uskutečnit dvěma způsoby. První z nich zákon nazývá „sloučením“. Dvě či více obcí se tímto případě sloučí - původní slučované obce zanikají a vzniká obec nová. Ve druhém případě se jedna obec připojí k jiné, přičemž připojovaná obec zaniká a obec, ke které se připojuje jiná zůstává stejnou, jako před územní změnou, jen se zvětší o obec připojující se. Obce se mohou rozhodnout, jakou formu sloučení využijí, jaká je pro ně výhodnější. Ke slučování obcí dochází na základě dohody těchto obcí. Tato dohoda vychází z rozhodnutí zastupitelstva obce, popř. i z výsledků následného místního referenda, pokud výsledek je souhlasný. Ke sloučení obcí musí dojít v rámci území jednoho kraje. „Pokud by „slučované“ obce patřily do více krajů, takové „sloučení“ obcí by muselo být spojeno se změnou území příslušných krajů, kterou je možné provést pouze zákonem.“²⁶

Další záležitostí spadající do samostatné působnosti obce je **podání návrhu na oddělení části obce**. Problematika oddělení části obce je řešena v § 21 a § 22 obecního zřízení. Přímo podání návrhu na oddělení části obce je upraven v § 22 odst. 1 a 2 obecního zřízení. Ta část obce, která se chce nebo má oddělit, musí splnit určité podmínky. Jsou jimi souhlas daný v místním referendu občany žijícími v části obce, která se má oddělit; obec, která nově vznikne, musí mít své samostatné katastrální území (to musí sousedit alespoň se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem); nově vzniklá obec musí splňovat požadavek na počet občanů (nová obec musí mít alespoň 1000 občanů). Požadavek na své katastrální území a počet občanů pak musí splnit i obec, od které se její část odděluje. V části obce, která se chce oddělit musí být ustaven občany této části obce přípravný

²⁵ KOUDELKA, Z., Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003, Praha: Linde Praha, a. s., 2003, s. 28

²⁶ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 59

výbor. Ten připravuje oddělení části obce. Obecní zřízení upravuje jeho složení. V čele přípravného výboru stojí „oprávněný občan“. Jeho definici obsahuje zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Je to občan starší 18 let, který má v obci trvalý pobyt a je občanem České republiky. Přípravný výbor plní tyto úkoly: navrhuje uspořádání místního referenda, podílí se na přípravě a provedení místního referenda a je účasten na přípravě návrhu na oddělení části obce. Pro případ řízení o oddělení obce obecní zřízení přiznává přípravnému výboru postavení účastníka.

Přípravný výbor sice má oprávnění navrhnout uspořádání místního referenda, ale povinnost vyhlásit místní referendum má příslušný orgán obce. V otázce, jaký je příslušný orgán se ale obecní zřízení a zákon o místním referendu neshodnou. Podle § 84 odst. 2, písm. j) zákona o obcích je příslušným orgánem zastupitelstvo obce. Zákon o místním referendu naopak ve svém § 70 odst. 1 mluví o radě obce. Proto musíme při řešení tohoto střetu dvou předpisů stejné právní síly použít obvyklé výkladové přístupy, podle nichž dáme přednost úpravě pozdější, což je obecní zřízení. Z tohoto nám plyne, že místní referendum bude vyhlášovat obecní zastupitelstvo. O návrhu rozhoduje ve správním řízení krajský úřad, a to v přenesené působnosti.

Další územní změnou a také oprávněním obce je **uzavírání dohod o změně hranic obce**. O změně hranic obce rozhoduje zastupitelstvo obce schválením dohody obcí, kterých se změna týká. Se změnou hranic obcí souvisí samozřejmě i změna katastrálního území. Obecní zřízení spojuje s touto změnou také podmínky, které spočívají v tom, že obce provedou změnu hranic po projednání s katastrálním úřadem. Uzavření dohody musí obce oznámit Ministerstvu financí a taktéž příslušnému finančnímu úřadu.

Příklady záležitostí vnitřní organizace obce spadajících do samostatné působnosti obce je volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, organizace místního referenda, udělování čestného občanství a cen obce. Dalším příkladem je zřizování městské policie, která slouží k zabezpečování veřejného pořádku, ale pouze v rámci působnosti obce. Obecní policii zřizuje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou.

Zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek k plnění svých úkolů patří taktéž do samostatné působnosti obce. Právnické

osoby se zakládají k poskytování veřejných služeb. Organizační složky jsou zařízením obcí, ovšem bez právní subjektivity.

Další důležitým úkolem je **hospodaření s obecním majetkem**. Právo mít majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu je právem zakotveným již v Ústavě. Pokud by obec svůj vlastní majetek neměla, nebyla by schopna vykonávat samosprávnou funkci. Obce musí se svým majetkem nakládat co nejhospodárněji a nejefektivněji. Obec má též povinnost zajistit řádné využití svého majetku, stejně jako pečovat o jeho rozvoj. Obecní zřízení dále ukládá obci povinnost obecní majetek chránit před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

Zásady **rozpočtového hospodaření** obce jsou obsaženy v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Obecní zřízení ukládá povinnost obcím, které mají v daném kalendářním roce více jak 5000 obyvatel, nechat přezkoumat auditorem své hospodaření za uplynulý kalendářní rok, přičemž je na vůli obce, aby kterého auditora si zvolí ze seznamu auditorů. Obce, které mají v daný rok méně než 5000 obyvatel si pak mohou zvolit, zda přezkoumání jejich hospodaření prověří auditor, který je hrazen z vlastních prostředků obce, nebo jej svěří krajskému úřadu, který hospodaření obcí provádí ve své přenesené působnosti a náklady na prověření hospodaření ponese stát.

Do samostatné působnosti obcí podle obecního zřízení náleží i **spolupráce mezi obcemi**. Ta se projevuje především v uzavírání smluv mezi obcemi, které slouží k plnění jejich úkolů nebo k vytvoření dobrovolného svazku obcí. Dvě popř. i více obcí může zakládat právnické osoby, a to podle zvláštního zákona.²⁷ Tento výčet oprávnění je demonstrativní, obce mohou zvolit i jiné formy spolupráce, pokud se tyto činnosti nebudou přičítat zákonu.

Spolupráci s ostatními subjekty je míněna spolupráce mezi obcemi a fyzickými či právnickými osobami (popř. mezi obcemi a fyzickými a právnickými osobami). V tomto případě jde o spolupráci ve formě zájmových sdružení nebo smlouvy o sdružení. V prvním případě jde o spolupráci s právnickou osobou. Zájmové sdružení je pak také právnickou osobou, je mu tedy přiznána právní subjektivita. Ve druhém případě jde o uzavírání smluv

²⁷ Obce mohou zakládat právnické osoby podle z. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

o sdružení. Takováto sdružení právníckými osobami nejsou, není jim tedy přiznána právní subjektivita.

Obce mohou **spolupracovat** nejen se subjekty vnitrostátními, ale i s **obcemi jiných států**, stejně jako být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Jde o spolupráci v při výkonu samostatné působnosti obcí. Obecní zřízení předepisuje pro spolupráci obcí s obcemi jiných států uzavření smlouvy mezi těmito obcemi.

Obce mohou **ukládat pokuty za správní delikty**, které taxativně vymezuje zákon o obcích. Obec však může vést řízení a rozhodovat u deliktů, které jsou upraveny v jiných právních normách. Správní delikty podle obecního zřízení jsou zaviněná jednání, která ohrožují nebo porušují společenský zájem a jsou v zákoně jako delikty označena. Pokuty může obec uložit jak fyzickým osobám, které jsou podnikateli, tak i právníckým osobám za delikty uvedené v § 58 obecního zřízení. Těmi jsou například nesplnění povinnosti při označování ulic nebo domů, neudržování čistoty a pořádku na pozemku, který vlastní či užívá a narušuje tím vzhled obce, znečištění veřejného prostranství. Zákon o hl. městě Praze upravuje ukládání pokut odlišně od obecního zřízení. Podle tohoto zákona mohou být za některá protiprávní jednání odpovědné i fyzické osoby nepodnikatelé.

Podle ustanovení § 10 obecního zřízení může obec ve své samostatné působnosti ukládat povinnosti, a to obecně závaznou vyhláškou. **Zabezpečuje tak záležitosti veřejného pořádku na svém území.**

Obec může na základě zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, **stanovit** ve své samostatné působnosti **místní poplatky**. Stanovuje je obecně závaznou vyhláškou.

Dalšími úkoly upravovanými v samostatné působnosti obce jsou záležitosti **rozvoje obce**. Jde například o schvalování programu rozvoje obce a rozhodování o pořízení regulačního a územního plánu. Ačkoliv tuto dokumentaci pořizuje obec ve své přenesené působnosti, jejich schvalování patří do samostatné působnosti.

6. Přenesená působnost obcí

6.1. Obecná charakteristika přenesené působnosti

Na rozdíl od výkonu samostatné působnosti, při výkonu přenesené působnosti vykonává obec záležitosti, které jí jsou „cizí“. Jde tedy o nepřímý výkon státní správy (to znamená, že záležitosti státní správy vykonává jiný subjekt, nežli stát). Úkoly prováděné v přenesené působnosti jsou pro obec povinnostmi.

Na výkonu státní správy územní samosprávnou je stát povinen se podílet finančně. To potvrzuje i Ústavní soud ČR, který říká, že „nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti totiž ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy.“²⁸ Obecní zřízení ve svém § 62 tyto finanční prostředky nazývá „příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti“. Režim tohoto příspěvku je stanovován každý rok zákonem o státním rozpočtu. Jinak tomu je v případě městských obvodů, městských částí územně členěných statutárních měst a městských částí hl. města Prahy. Ty tento příspěvek obdrží z rozpočtu daného města.

Na výkon přenesené působnosti nemá obec právní nárok, jako tomu je u samostatné působnosti. Může se tedy stát, že za určitých podmínek bude výkon přenesené působnosti obci odejmut. Orgány obce (územního samosprávného celku) jsou při výkonu přenesené působnosti vázány nejen zákony, ale i interními akty orgánů vyšších.

Posláním obcí, jako územních samosprávných celků je především výkon samostatné působnosti. Proto plnění úkolů v samostatné působnosti by mělo být hlavní náplní činností obce. Stát na obce delegoval i výkon státní správy (především proto, aby agenda státní správy byla co možná nejbližší občanovi). Ten by ovšem neměl být prováděn na úkor výkonu samostatné působnosti.

²⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02

6.2. Právní úprava přenesené působnosti

Podle čl. 105 Ústavy lze svěřit orgánům samosprávy výkon státní správy jen, pokud tak stanoví zákon. Z názvu hlavy sedmé Ústavy („Územní samospráva“) dovozujeme, že „orgánem samosprávy“ Ústava míní orgán územní samosprávy. Výkon státní správy je tedy přenášen na orgány obce, jako na územní samosprávné celky. Nesmíme opomenout fakt, že i když orgány obcí vykonávají státní správu, stále zůstávají orgány územního samosprávného celku. Které orgány budou vykonávat státní správu určují zákony.

Ústavní zakotvení výkonu přenesené působnosti se v obecním zřízení promítá již do § 7 odst. 2, který říká, že „státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“. Podrobnější úpravu přenesené působnosti nabízí obecní zřízení ve své hlavě III.

6.3. Rozsah přenesené působnosti

Některá obecná pravidla pro vymezení přenesené působnosti obcí můžeme nalézt v obecním zřízení. Jednotlivá odvětví státní správy však upravují různé zákony, v nich také musíme hledat rozsah přenesené působnosti obcí.

Obecní zřízení ve svém § 61 odst. 1 diferencuje rozsah přenesené působnosti obcí s „běžným“ obecním úřadem, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

„Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je: v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem, v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem, v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.“ Z tohoto ustanovení vyplývá, že uložení výkonu státní správy má být buďto výslovné, nebo by mělo být možno jej spolehlivě vyložit z textu zákona. S tímto úzce souvisí ustanovení § 8 obecního zřízení²⁹, které je významným interpretačním pravidlem pro rozlišení mezi samostatnou

²⁹ § 8 obecního zřízení říká, že: „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

a přenesenou působností. Obec tedy není oprávněna k výkonu přenesené působnosti, pokud zákon toto zmocnění výslovně neupravuje.

Podle obecního zřízení i zvláštních zákonů přísluší zvláštní rozsah přenesené působnosti obecním úřadům v obcích s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností, orgánům statutárních měst a orgánům jejich městských obvodů.

6.3.1. Obce s pověřeným obecním úřadem

„Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti v základním rozsahu svěřeném obci, vykonává v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím předpisem.“³⁰ To zjednodušeně znamená, že obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou působnost i pro další obce ve správním obvodu a rozsahu, který stanoví zákon. Správní obvody jsou dány vyhláškou Ministerstva vnitra. Obce s pověřeným obecním úřadem určuje zvláštní zákon³¹.

Pokud obec není schopna zabezpečit výkon základní přenesené působnosti a ani si nezajistí (popř. se ani nepokusí) uzavření veřejnoprávní dohody o zajišťování výkonu přenesené působnosti s jinou obcí, zajistí výkon přenesené působnosti stát, a to pomocí ustanovení § 65 obecního zřízení. Toto ustanovení dává krajskému úřadu možnost rozhodnout, že výkon státní správy v přenesené působnosti bude pro danou obec zcela nebo z části vykonávat pověřený obecní úřad do jehož obvodu tato obec patří.

Co se týče procesních povinností krajského úřadu, musí rozhodnutí o přenesení výkonu státní správy z orgánu obce na pověřený obecní úřad zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce obecního úřadu té obce, jejíž orgán neplnil povinnosti podle § 7 odst. 2 obecního zřízení.

³⁰ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.198

³¹ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění

6.3.2. Obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností jsou obce, jejichž rozsah přenesené působnosti je nejširší. Tzv. trojkové obce jsou zároveň obcemi pověřenými.

„Za obecní úřad obce s rozšířenou působností se považují ty obecní úřady, které vedle obvyklé přenesené působnosti stanovené v § 61 odst. 2 zákona o obcích a vedle přenesené působnosti pověřeného obecního úřadu dle ust. § 64 zákona o obcích, vykonávají ještě další přenesenou působnost, kterou jim jmenovitě, jakožto obecním úřadům obcí s rozšířenou působností svěřuje zvláštní zákon, a to ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem, v daném případě vyhláškou Ministerstva vnitra.“³²

Tyto obce tedy vykonávají přenesenou působnost jak pro svoji obec, tak i pro další obce. Samozřejmě ve svém stanoveném správním obvodu.

Obce s rozšířenou působností stanoví zvláštní zákon. Tím je Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění.

Ustanovení § 66a obecního zřízení upravuje institut veřejnoprávních smluv, které umožňují převést výkon přenesené působnosti orgánu jedné obce s rozšířenou působností na jinou obec s rozšířenou působností, respektive na její orgán. Tyto smlouvy musí uzavřít obce ve stejném obvodu. Obce si mohou sami upravit, v jaké rozsahu výkon přenesené působnosti delegují na základě veřejnoprávní smlouvy. Nemohou však převést výkon přenesené působnosti, která je zabezpečována pověřeným obecním úřadem a také výkon působnosti stavebních a matričních úřadů. Takovou veřejnoprávní smlouvu musí schválit zastupitelstvo obce. Poté, co schválí na svém zasedání text smlouvy, vydá o tomto rozhodnutí usnesení. S veřejnoprávní smlouvou o převodu výkonu přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností musí vyslovit souhlas Ministerstvo vnitra. Náležitosti veřejnoprávní smlouvy podle § 66a odst. 1 jsou uvedeny dalším odstavci tohoto ustanovení. Těmito náležitostmi jsou označení účastníků (název obce, města či statutárního města), přesná doba trvání smlouvy (začátek platnosti a den skončení platnosti smlouvy), přesné určení rozsahu přenesené působnosti

³² KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s.216

a způsob úhrady nákladů, které jsou spojeny s výkonem přenesené působnosti. Tyto náležitosti jsou obligatorními.

Pokud úřad nebo úřady obec s rozšířenou působností nejsou schopny zabezpečit výkon přenesené působnosti v rozsahu delegovaném na ně zákonem, ať už po stránce organizační nebo materiální, stát zajistí její výkon mocensky. Tento postup popisuje § 66b obecního zřízení. Ministerstvo vnitra je povinno rozhodnout (pokud uváží, že obec přenesenou působnost není schopna zajistit), že za orgán obce s rozšířenou působností bude přenesenou působnost vykonávat orgán jiné obce s rozšířenou působností v tomto územním obvodu, a to zcela nebo z části. Tento proces se děje ve správním řízení, ačkoliv obecní zřízení vylučuje působnost správního řádu. Ministerstvo tedy v tomto správním řízení buďto rozhodne o tom, že orgány obce s rozšířenou působností přenesenou působnost nejsou schopny a zabezpečit nebo věc odloží s konstatováním, že orgány obce jsou do budoucna schopny tuto agendu státní správy zabezpečit. Ministerstvo vnitra má na vydání rozhodnutí lhůtu 60 dní, která počíná běžet od chvíle, kdy se Ministerstvo dozvědělo, že orgány konkrétní obce neplní povinnosti podle § 7 odst. 2 obecního zřízení. Rozhodnutí o delegaci výkonu státní správy v přenesené působnosti musí Ministerstvo vnitra uveřejnit v písemné formě po dobu alespoň 15 dnů nejen na úřední desce obce s rozšířenou působností, která povinnosti porušila, ale též na úředních deskách všech obcí ve správním obvodu její působnosti. Uvedené rozhodnutí musí Ministerstvo vnitra také bezodkladně předat příslušné redakci Věstníku právních předpisů kraje.

Zákonodárce reaguje i na případ, kdy obec s pověřeným obecním úřadem, která je dostatečně vybavena i pro výkon přenesené působnosti, k jejímuž výkonu je příslušná obec s rozšířenou působností, může tuto působnost v určitém rozsahu vykonávat. Tato situace nastane, pokud obec s pověřeným obecním úřadem navrhne Ministerstvu vnitra, aby na ni přenesl výkon státní správy v přenesené působnosti, náležející do působnosti obcí s rozšířenou působností, a to v rozsahu, který musí být přesně vymezen v takovém návrhu. Tento návrh nemá stanoveny žádné náležitosti, kromě přesného určení rozsahu agendy přenesené působnosti.

Na obec s pověřeným obecním úřadem nesmí být delegována celá přenesená působnost, ale jen její část. V případě, že by obec s pověřeným obecním úřadem navrhovala, aby na ni byla postoupena celá přenesená působnost,

kteřá náleží do působnosti obce s přenesenou působností, šlo by o zařazení obce s pověřeným obecním úřadem do seznamu obcí s rozšířenou působností.

Po zahájení tohoto řízení si Ministerstvo vnitra musí vyžádat stanovisko dotčeného krajského úřadu. Pokud tento krajský úřad takovouto delegací výkonu státní správy v přenesené působnosti doporučí, musí Ministerstvo vnitra tuto otázku projednat i s obcí s rozšířenou působností, do jejíž pravomoci tento výkon patří. Pokud krajský úřad takový přenos působnosti zcela nebo v rozsahu, který navrhovala obec s pověřeným obecním úřadem, nedoporučí, Ministerstvo vnitra návrh zamítne.

O návrhu Ministerstvo vnitra rozhodne poté, co prověří, zda je obec s pověřeným obecním úřadem dostatečně připravena na výkon státní správy v přenesené působnosti, příslušející obci s pověřeným obecním úřadem.

Vyhovující rozhodnutí Ministerstva vnitra musí být uveřejněno na úřední desce obecního úřadu obce s pověřeným obecním úřadem, která tento návrh podala, na úředních deskách všech obcí v jeho správním obvodě a musí být publikováno ve Věstníku právních předpisů kraje.

7. Kontrola, dozor a ochrana nad výkonem samostatné a přenesené působnosti

Jak bylo již výše řečeno, obce jako územní samosprávné celky musí dodržovat zákony i další právní předpisy vydávané státem. Proto by stát měl mít k dispozici prostředky sloužící k ochraně a respektování těchto norem.

Legislativa zakotvuje právní prostředky ochrany fyzických a právnických osob proti nezákonným nebo nesprávným aktům či jiným úkonům územních samosprávných celků, proti nečinnosti samosprávných korporací nebo jejich orgánům a prostředky ochrany subjektivních práv jednotlivců. Tyto nástroje jsou zakotveny v procesních normách správního práva, civilního a správního soudnictví a ústavního soudnictví.

Zákonodárství zakotvuje i různé způsoby kontroly a dozoru nad činností územních samosprávných celků. Zajišťují především dodržování právních předpisů, ale i jiných kritérií, jako je např. hospodárnost orgánů územních samosprávných celků.

V případech, kdy orgány územních samosprávných celků vykonávají agendu státní správy, působí na ně orgány státu daleko intenzivněji, než v případech, kdy vykonávají agendu samosprávy. To je zapříčiněno tím, že v záležitostech samosprávy nejsou samosprávné celky podřízeny orgánům státu, a nejsou jimi ani řízené. Jsou vázány jen právním řádem. V případech, kdy vykonávají úkoly státní správy jsou vázány nejen právním řádem, ale též interními akty orgánů jim nadřazených.

Výkonné orgány státní správy mají vůči samosprávným celkům a jejich orgánům kontrolní a dozorčí pravomoci. Ty slouží především jako záruka k dodržování zákonů a jiných právních předpisů ze strany územních samosprávných celků.

7.1. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti

Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí znamená vyhledávací činnost. Pokud kontrolní orgán zjistí nedostatky, nenapravuje je,

ale iniciuje jejich nápravu. Kontrolní činnost má charakter jak preventivní tak i následné činnosti.

Kontrola má za účel zjistit, zda obce dodržují zákony a jiné právní předpisy při výkonu samostatné působnosti a zákony, jiné právní předpisy, usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů při výkonu přenesené působnosti.

Orgány provádějící kontrolu jsou Ministerstvo vnitra, pokud jde o kontrolu samostatné působnosti obcí a hl. města Prahy, krajské úřady ve vztahu k výkonu přenesené působnosti obcí, věcně příslušná ministerstva ve vztahu k výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí a hl. města Prahy, magistráty územně členěných statutárních měst ve vztahu k výkonu samostatné a přenesené působnosti orgánů městských částí a Magistrát hl. města Prahy ve vztahu k výkonu samostatné a přenesené působnosti orgánů městských částí.

Zákon o obcích vyjmenovává prostředky kontroly nad výkonem působností, ale i postup a prostředky obrany proti němu. Taxativně vymezené prostředky kontroly nesmí kontrolující osoba překročit. Tento postup není správním řízením, nepoužije se při něm tedy ustanovení správního řádu, ale jen základní zásady správního řízení.

Kontrolu uskutečňují pověření zaměstnanci kontrolních orgánů. Ti jsou označováni jako „kontrolující“. Oprávnění a povinnosti kontrolujících stanoví obecní zřízení zejména v ustanoveních § 129a a § 129b. Je to například oprávnění požadovat od kontrolovaného orgánu ve stanovené lhůtě podklady a úplné informace potřebné k provedení kontroly, vstupovat do objektů a budov, pokud tento vstup souvisí s kontrolou, může zajistit předložené podklady, pokud je to odůvodněné atd. Z povinností kontrolujícího je to např. oznámení zahájení a ukončení kontroly, předložení oprávnění k provedení kontroly vydané oprávněnou osobou, provedení kontroly v mezích v rozsahu pověření, zjištění skutečného stavu kontrolovaných činností, pořízení písemného protokolu o této kontrole atd.

Protokol o kontrole, který kontrolující má povinnost pořídit o výsledcích kontroly musí obsahovat mimo jiné všechna zjištění, včetně zjištěného nezákonného postupu. Do protokolu může kontrolující uvést též doporučení možného řešení zjištěného nedostatku, a to v případě, že o to požádá starosta

kontrolované obce, popř. jiná oprávněná osoba, které se oznamuje zahájení kontroly.

Představitel kontrolované obce může proti protokolu o kontrole podat námitku do 15 dnů ode dne převzetí protokolu. O této námitce rozhoduje ovšem kontrolující. Pokud ten námitce nevyhoví, může představitel obce podat odvolání proti rozhodnutí o námitce. Odvolání se podává k tomu, kdo pověřil kontrolou kontrolujícího.

Celý tento postup kontroly výkonu samostatné i přenesené působnosti je převážně stejný. Rozdílem je, že při kontrole výkonu přenesené působnosti je okruh kontrolovaných skutečností širší. „Z uvedeného důvodu se ustanovení upravující postup při kontrole výkonu samostatné působnosti použije nikoliv přiměřeně, ale obdobně, což je nutno vykládat jako analogické použití citovaného ustanovení s odchylkami respektujícími odlišnosti výkonu veřejné správy v přenesené působnosti.“³³ Jednou z podstatných odchylek je vyloučení povinnosti starosty informovat o kontrole zastupitelstvo obce.³⁴ Důvodem této odlišnosti je oddělení výkonu samosprávy od výkonu státní správy. Dalším rozdílem je ukládání povinností. Povinnosti, které starostovi nebo jeho pověřenému zástupci ukládá § 129a obecního zřízení jsou v případě úpravy přenesené působnosti dány tajemníkovi obecního úřadu nebo jeho pověřenému zástupci. Starosta nebo jeho pověřený zástupce přichází do úvahy jen, pokud v obci není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu.

7.2. Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti

Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti je jedním z druhů správního dozoru, proto mi dovoluji pár slov k doзору obecně.

Správní dozor je institutem správního práva sloužící k zajištění zákonnosti ve vztazích upravených normami správního práva. „Spočívá v působení subjektů vykonávajících veřejnou správu (především správních úřadů) na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby za účelem, aby neporušovaly ve své činnosti normy správního práva a aby plnily povinnosti stanovené právními normami, případně aby plnily povinnosti uložené jim na základě těchto norem

³³ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2009, s. 430

³⁴ Srov. §129a odst. 8 obecního zřízení

rozhodnutími příslušných správních orgánů.³⁵ Správní dozor je vykonáván z úřední povinnosti a ve veřejném zájmu.

V odvětví veřejné správy můžeme správní dozor rozdělit do dvou skupin, a to na dozor vnější a vnitřní.

Vnější dozor je vykonáván subjekty státu, ale stojí mimo soustavu kontrolovaných orgánů. Kontrolující subjekt nemá žádný zájem na výsledku kontroly. Dozor vnější se provádí jako právní dozor nezávisle na vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Vnitřní dozor vykonávají kontrolní subjekty, které jsou uvnitř soustavy odvětví státní správy nebo kontrolní subjekty v rámci konkrétního správního úřadu. Jinak řečeno, vnitřní dozor se provádí v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Dozorovacími orgány nad výkonem samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra v přenesené působnosti. Dozor nad výkonem přenesené působnosti je svěřen krajským úřadům v přenesené působnosti. „Dozorová novela odstranila předchozí nevhodnou duplicitu dozorových orgánů nad obecní samosprávou, když dozorový proces vykonávaly společně Ministerstvo vnitra a krajské úřady (jejich úloha byla v různých fázích dozoru odlišná, přičemž silnější pravomoci a odpovědnost za výsledek dozoru mělo Ministerstvo vnitra - mohlo např. pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky či nařízení obce).“³⁶ Výkon samostatné a přenesené působnosti městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst dozorují magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti.

7.2.1. Dozor nad výkonem samostatné působnosti

Legislativa deleguje na obce v jejich samostatné působnosti obstarávání některých veřejných záležitostí. Správní dozor slouží k tomu, aby obce při obstarávání těchto záležitostí neporušovaly platné zákony a další právní předpisy a aby nepřekračovaly svou kompetenci a plnily povinnosti, které jsou jim zákonem nebo na jeho základě svěřeny. Účelem dozoru nad výkonem samostatné

³⁵ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.334

³⁶ BŘEŇ, J., Dozor nad obcemi, Praha: Triada, s. r. o., 2008, Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6308926&ht=dozor+nad+v%FDkonem+samostatn%E9+p%F9so bnosti+obc%ED>>,[cit. 15.11.2011]

působnosti obcí je dozor nad zákonností činností vykonávající obce právě v samostatné působnosti. Prostředky dozoru směřují vůči aktům nebo vůči osobám, které vykonávají agendu patřící do samostatné působnosti obcí.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí má charakter represivní (nápravný), neboť se většinou uskutečňuje až po určité činnosti obce nebo preventivní.

V rámci dozoru se tedy zjišťuje, zda jsou obecně závazné vyhlášky obcí, usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v souladu se zákony³⁷. Pokud Ministerstvo vnitra zjistí nezákonnost obecně závazné vyhlášky je povinno vyzvat obec, která předmětnou vyhlášku vydala, aby zjedнала nápravu, a to buď změnou této vyhlášky nebo jejím zrušením. Obec je pak povinna zjednat nápravu do 60 dní od doručení výzvy. Tato výzva musí obsahovat označení vyhlášky nebo její části, která je v rozporu se zákonem a z čeho je tento rozpor dovozován. Výzva musí být písemná. V případě, že obec nezjedná nápravu a neodstraní nezákonnost vyhlášky, pak Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky. Nápravou se myslí úplné vyhovění návrhu, který byl uveden ve výzvě. Pouze částečné vyhovění není považováno za nápravu. Pokud obec nenapraví nezákonnost vyhlášky do konce lhůty má Ministerstvo vnitra povinnost zahájit správní řízení. To je ukončeno rozhodnutím o pozastavení účinnosti nezákonné obecně závazné vyhlášky. Pro toto řízení se použije správní řád, neboť ho obecní řízení nevylučuje. Ministerstvo vnitra může řízení zastavit, pokud zjistí, že předmětná vyhláška není nezákonná. Rozhodnutí Ministerstva je účinné doručením obci. Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky je rozklad. V rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvo vnitra obec opět vyzve ke sjednání nápravy a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Pokud obec nechá lhůtu marně uplynout a rozhodnutí není zrušeno na základě podání rozkladu, podá Ministerstvo vnitra Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky. V opačném případě, tedy pokud obec napraví nezákonnost vyhlášky, Ministerstvo vnitra zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti aktu, a to neprodleně poté, co mu obec doručí sdělení o zjednání nápravy. Může nastat i případ, kdy je obecně závazná vyhláška

³⁷ Ačkoliv to zákon přímo neuvádí, obecně závazná vyhláška musí být v souladu i s Ústavou, ústavními zákony, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a smluvními závazky vůči legislativě EU.

ve zjevném a přímém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. V tomto případě Ministerstvo vnitra vydá rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, aniž by obec před vydáním tohoto rozhodnutí vyzvalo k nápravě. Nevyčká tedy ani po dobu 60 denní lhůty. Výzvu Ministerstvo tedy adresuje až v rámci vydaného rozhodnutí. Pokud obec nápravu zjedná, postupuje se dále stejně jako je popsáno výše. Ústavní soud může návrh ministerstva zrušit, odmítnout nebo řízení zastavit. V takovém případě pozbývá platnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí Ústavního soudu. Pokud obec napraví nezákonnost vyhlášky v době, kdy již započalo řízení před Ústavním soudem, vyrozumí o tom neprodleně Ministerstvo vnitra i Ústavní soud. Ministerstvo poté ve lhůtě 15 dní zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky a Ústavní soud řízení zastaví.

V případech odstranění dalších aktů obce, které jsou vydávané v samostatné působnosti je mechanismus téměř totožný. V první řadě je rozdíl co do požadavku na soulad aktu nejen se zákony, ale též s podzákonnými právními předpisy. Ministerstvo může pozastavit účinnost aktu podle § 124 odst. 2 nejen, pokud je v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, jak je tomu u pozastavení účinnosti vyhlášek, ale již při zřejmém a závažném rozporu aktu se zákonem (ne však s podzákonnými normami). Podstatným rozdílem je to, že o zrušení aktu nerozhoduje Ústavní soud, ale příslušný správní soud. Po vykonání nezákonného aktu již nelze podat návrh na pozastavení jeho účinnosti, neboť takový postup by neměl smysl. Ministerstvo vnitra proto podává návrh na jeho zrušení, nikoliv na pozastavení jeho účinnosti.

7.2.2. Dozor nad výkonem záležitostí v přenesené působnosti

Tento druh správního dozoru je uskutečňován správními orgány nebo orgány vyššího územně samosprávného celku vůči obcím a jejich orgánům, které vykonávají státní správu ve své přenesené působnosti. Cílem je zabezpečit řádný a jednotný výkon státní správy na celém našem území. Dozorčí orgány se neomezují pouze na otázku zákonnosti jednání obcí. Oprávnění k výkonu dozoru plyne již ze zákoně zakotvených vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

„Prostředky dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce ze strany krajského úřadu tvoří součást systému kontroly výkonu veřejné správy.“³⁸ I zdroje poznatků, které podmiňují tuto kontrolu jsou stejné, jako zdroje podmiňující výkon dozoru samostatné působnosti. Jsou to například podání a podněty fyzických a právnických osob, poznatky získané ze sdělovacích prostředků atd. Dozorující orgán, kterým je v tomto případě krajský úřad, má povinnost se všemi získanými poznatky zabývat co do obsahové stránky. Není přitom podstatné, kdo je pisatelem takového poznatku. Zjištěné skutečnosti, které odůvodňují výkon dozoru, musí krajský úřad využít bezodkladně k tomu, aby učinil příslušná opatření.

Obce mohou vykonávat i agendu v přenesené působnosti podle zvláštních právních předpisů. Specializovaný správní dozor vykonávají též krajské úřady. Postup při tomto dozoru nad přenesenou působností je téměř shodný s postupem při výkonu dozoru nad samostatnou působností. Proto se přiměřeně použijí ustanovení § 124 a násl. obecního zřízení.

Stejně jako dozor nad výkonem samostatné působnosti je i dozor nad výkonem přenesené působnosti zaměřen na následek. To ovšem neznamená, že krajské úřady nejsou vybaveny prostředky prevence, které vykonávají především v rámci kontroly výkonu státní správy vykonávané obcemi v přenesené působnosti.

Kontrolující zjišťuje především soulad nařízení obce se zákony (a stejně jako tomu je u výkonu dozoru samostatné působnosti i s Ústavnou, ústavními zákony, mezinárodními smlouvami a s legislativou EU).

Kromě dozoru nad zákonností nařízení obce je dozor nad přenesenou působností obce zaměřen na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí a jejich soulad se zákony a jinými právními předpisy vydávanými na základě zákona a v jeho mezích, ale též s usneseními vlády nebo směrnicemi ústředních správních úřadů. V tomto případě je tedy zkoumán jak soulad samotného rozhodnutí obce v přenesené působnosti, ale též řízení a postup, které předcházelo vydání rozhodnutí.

Podobně jako u dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí je i v tomto případě souladem myšlena zákonnost.

³⁸ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2009, s. 399

Ačkoliv při nezákonných rozhodnutí a postupech má kontrolní subjekt povinnost požadovat sjednání nápravy, u věcně nesprávných rozhodnutí přísluší právo na obranu tomu subjektu, který je rozhodnutím přímo dotčen.

Postup vynucení nápravy nezákonného nařízení obcí je téměř totožný jako proces vynucování nápravy nezákonné obecně závazné vyhlášky obcí. Krajský úřad takovouto nezákonnost nařízení obcí vynucuje vydáním rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení. Pokud mu není vyhověno obrátí se ředitel krajského úřadu na Ústavní soud. Podstatným rozdílem je, že řízení o pozastavení účinnosti nařízení obce neprobíhá podle správního řádu, neboť usnesení § 128 odst. 6 jeho použití vylučuje.

Pokud jde o dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními obce v přenesené působnosti, tak se na rozdíl od nařízení nesoustředí, ale rovnou ruší. Ke zrušení není však příslušný soud, ale dozorový orgán, kterým je krajský úřad. Podmínkou zrušení je, že orgán, který napadené rozhodnutí vydal jej sám nezrušil ve lhůtě k tomu stanovené krajským úřadem. Krajský úřad tedy musí orgán, který vydal rozhodnutí písemně upozornit, že se jedná o nezákonné opatření, rozhodnutí a pod. V tomto upozornění musí být doložena nezákonnost a výzva ke zrušení předmětného opatření. Za situace, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření obce v přenesené působnosti je ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem, může ho krajský úřad zrušit okamžitě, bez předchozí výzvy k nápravě. Opět zde neprobíhá klasické správní řízení z důvodu vyloučení působnosti správního řádu.

Pokud bych se měla zmínit o územně členěných statutárních městech, tak jejich magistráty mají obdobnou pravomoc, jakou mají v případě nezákonných aktů obce a kraje. Mohou tedy nezákonné akty pouze sistovat, nikoliv je zrušit. To je v pravomoci soudu a postupuje se podle správního řádu.

V případě, že dozorový orgán zjistí nezákonnost aktu vydaného městskou částí v přenesené působnosti, je magistrát oprávněn tento akt zrušit, aniž by městskou část nejprve vyzval k nápravě. O zrušení takového vadného aktu magistrát městskou část pouze dodatečně informuje o zrušení aktu. I zde je vyloučena působnost správního řádu.

7.3. Ochrana právního postavení obcí

Právní řád přiznává obcím postavení právnických osob, které mají právo na samosprávu. Proto jim musí být dána i oprávnění sloužící k ochraně jejich samosprávy před nezákonnými zásahy. Svou veřejnoprávní subjektivitu mohou obce chránit pomocí institutů a postupů upravených ve správním řízení, správním ústavním soudnictvím.

Instituty sloužící k ochraně územní samosprávy jsou zejména tyto:

a) Orgány, které vykonávají správní dozor na činnostech obcí v samostatné působnosti, postupují v případě uplatňování nápravných prostředků podle správního řádu. V tomto správním řízení vystupují obce jako účastníci řízení a mají **procesní práva, která přiznává správní řád** takovýmto osobám. Proti sistačnímu rozhodnutí dozorovacího orgánu (v tomto případě Ministerstvu vnitra) pak obce a hl. město Praha může podat rozklad. O rozkladu rozhoduje ministr.

Pokud jde o sistační usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města a orgánu městské části hl. města Prahy, je činěno magistráty. Ten může podat soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části. Tyto orgány mohou podat **odvolání** proti sistačnímu rozhodnutí příslušného magistrátu. O tomto odvolání rozhoduje Ministerstvo vnitra. Ačkoliv tato možnost není upravena v obecním zřízení ani v zákoně o hl. městě Praze, oprávnění podat odvolání je upraveno správním řádem.

b) V případech některých správních řízení, které se výrazně dotýkají zájmů místního společenství, je obcím přiznáno postavení účastníků řízení. Úkolem obcí je v tomto případě hájit zájmy místního společenství. Obce v takovém případě nejsou nositeli subjektivních práv a povinností, které mohou být v tomto řízení dotčeny. Pokud by byla obec zkrácena na svých právech, mohla by být podle soudního řádu správního aktivně legitimována k podání žaloby ve správním soudnictvím, pokud by byla jako účastník řízení zkrácena na svých procesních

právech takovým způsobem, že by to mělo za následek nezákonné správní rozhodnutí.

c) V určitých případech je Ministerstvo vnitra oprávněno rozpustit zastupitelstvo obce, městské části nebo městského obvodu. Tato obec, městská část nebo městský obvod je oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.

d) Dalším institutem ochrany samosprávy je rozhodování kladných a záporných kompetenčních sporů Nejvyšším správním soudem. Stranami tohoto sporu jsou mimo jiné správní úřady a orgány územní samosprávy. Kladný a záporný kompetenční spor upravuje ustanovení §97 soudního řádu správního. Jde o to, kdo je oprávněn rozhodnout o právech nebo povinnostech účastníka řízení před správním orgánem.

e) Obce mohou podávat k Ústavnímu soudu též ústavní stížnosti.

Ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Zastupitelstvo obce je oprávněno podat tuto ústavní stížnost v případě, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo obce na samosprávu. Tato tzv. „komunální ústavní stížnost“ má své specifikum především v tom, že Ústavní soud hodnotí zákonnost zásahu státu. Na rozdíl od obecné ústavní stížnosti, kde Ústavní soud hodnotí pouze porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele. Úspěšnost takovéto ústavní stížnosti je dána tehdy, pokud zásah státu do práva na samosprávu nebyl v zájmu ochrany zákona nepochybně nezbytný.

Ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Právníckým osobám nezaručuje ani Ústava ani Listina základních práv a svobod základní práva a svobody. „Na právnícké osoby se základní práva a svobody vztahují zřejmě potud, pokud prostřednictvím nich realizují svá práva a svobody fyzické osoby.“³⁹ V řízení o této ústavní stížnosti by obec musela být zastoupena advokátem nebo notářem a měla by postavení vedlejšího účastníka.

³⁹ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 365

Obec může spolu s ústavní stížností také podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jeho ustanovení, pokud jeho uplatněním nastala taková skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti a pokud je napadený zákon či jiný právní předpis, popř. jeho ustanovení v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Zastupitelstvo obce může také podat samostatný návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec spadá.

f) Pokud nepřísluší rozhodovat o sporech o kompetenci státních orgánů a orgánů územní samosprávy podle zákona jinému orgánu, je k tomuto příslušný Ústavní soud. Oprávnění k podání takovému návrhu je mimo jiné zastupitelstvo obce. Spory o kompetenci mohou vzniknout mezi územně samosprávnými celky a státem nebo mezi územně samosprávnými celky navzájem. Tato možnost je spíše teoretická, neboť Nejvyšší správní soud má široké oprávnění rozhodovat kompetenční spory.

8. Postavení orgánů obcí

Jedním z nejdůležitějších projevů územní samosprávy je právo ustanovovat své orgány, a to bez zásahu státní správy. Samosprávné celky tedy mají oprávnění upravovat samostatně svou vnitřní a vnější organizaci. Toto právo bývá v literatuře jako organizační výsost.

Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Toto ustanovení vyvolává představu, že obce jsou samosprávné celky s jedním orgánem, který zahrnuje veškerou moc. O jiných orgánech obcí se Ústava ČR v souvislosti s výkonem územní samosprávy nezmiňuje. Zastupitelstvo obce rozhoduje dle Ústavy ČR o věcech samosprávy. Výkon věcí patřících do státní správy už Ústava žádnému jinému orgánu obce nevymezuje. Pouze v čl. 79 odst. 3 hovoří o orgánech územní samosprávy. Ústava vnitřní organizaci obcí více nekonkretizuje.

8.1. Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce⁴⁰ je kolektivním a také jediným ústavně zakotveným orgánem obce. „Má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Zastupitelstvo tak může být vnímáno v oblasti samosprávy obce jako hlavní orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům.“⁴¹

Jeho členové jsou voleni přímo občany obce v přímých volbách na čtyři roky. Počet členů zastupitelstva obce není obecním zřízením přesně určen, neboť je určován v závislosti na počtu obyvatel dané obce. Obecní zřízení však stanoví minimální a maximální počet členů zastupitelstva. Stávající členové zastupitelstva určí počet členů zastupitelstva na další volební období, a to nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obcí. Počet budoucích členů zastupitelstva je závazný pro celé další volební období. Pokud by došlo k situaci, že stávající členové zastupitelstva by neurčili budoucí počet členů zastupitelstva, volilo by se tolik členů, kolik je členů zastupitelstva v končícím volebním období

⁴⁰ Pod označením „zastupitelstvo obce“ je míněno jak zastupitelstvo obce, tak i zastupitelstvo města, městyse městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města a zastupitelstvo městské části hl. města Prahy a zastupitelstvo hl. města Prahy.

⁴¹ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2009, s. 288

(v případě zastupitelstva hl. města Prahy nebo její městské části se členové zastupitelstva volí podle dolní hranice zákonného rozpětí, které je zákonem o hl. městě Praze určeno na 55-70 členů).

Zastupitelstvu obce náleží rozhodující oprávnění v oboru samostatné působnosti. Obecní zřízení stanoví způsob, jakým si může zastupitelstvo obce atrahovat i další záležitosti samostatné působnosti obce, které zákon svěřil jinému orgánu obce. Zákonodárce svěřil rozhodování v samostatné působnosti zastupitelstvu obce, to ovšem výkon této působnosti přenést na žádný jiný orgán obce. Při výkonu samostatné působnosti obec vnímáme jako právnickou osobu, která má právo vlastnit majetek a tudíž s ním i hospodařit a spravovat ho v zájmu svých obyvatel. Právní poměry upravuje obec mimo jiné svými obecně závaznými vyhláškami. Na území obce, která obecně závaznou vyhlášku vydala, je takovýto správní akt závazný. Obecní zřízení zastupitelstvu obce nesvěřilo rozhodování ve věcech přenesené působnosti. To může být zapříčiněno záměrem zákonodárce oddělit od sebe výkon samostatné a přenesené působnosti. Zastupitelstvo obce nesmí nikterak ovlivňovat (především projednáváním) výkon státní správy, vykonávanou obcí v přenesené působnosti. Zákon stanoví z tohoto pravidla výjimky, jako je například vydávání nařízení obce zastupitelstvem, pokud není zřízena rada obce.

Obecní zřízení vyjmenovává pravomoci, které je oprávněno dělat zastupitelstvo. Výkon státní správy i samosprávy se řídí zásadou zákonnosti. Z toho plyne, že orgány jak státní správy, tak i samosprávy vykonávají svoji působnost v rozsahu stanoveném zákonem a na jeho základě. Proto zastupitelstvo nemůže svou působnost přenášet na jiné subjekty. Zákon může stanovit výjimky a umožnit tak zastupitelstvu obce pověřit jiný subjekt výkonem určité pravomoci. K činnostem patřícím do působnosti zastupitelstva obce, o kterých hovoří obecní zřízení patří například schvalování dokumentů rozvoje obce, schvalování rozpočtu obce a jejího závěrečného účtu, zřizování dočasných a trvalých peněžních fondů, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, rozhodování o založení nebo zrušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelských listin či společenských smluv a stanov atd.

Zastupitelstvo obce je oprávněno vydávat ve své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. Obecně závaznou vyhláškou obec například zakládá

nebo ruší obecní policii. Zřízení obecní policie je sice výkonem samostatné působnosti, ale její činnost je výkonem státní správy.

Zastupitelstvo, jako jediný orgán obce je oprávněno vyhlašovat místní referendu. Podrobnosti o něm upravuje zákon č. 22/2004 Sb., v platném znění.

Pokud v obci není zvolena rada, pak její působnost vykonává zastupitelstvo.

Výše jsem se již zmínila, že zastupitelstvo obce si může atrahovat (má právo si převzít) do své působnosti další úkoly patřící do samostatné působnosti, které jsou svěřeny jinému orgánu obce (pokud tato působnost není vyhrazena radě obce). To činí zastupitelstvo svým rozhodnutím. Vyhlášení takového rozhodnutí má formu usnesení.

Svou působnost vykonává zastupitelstvo na svých zasedání, které se konají dle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná. Informace o konání zasedání vyvěšuje předem obecní úřad, který zde uvede místo a čas zasedání a navrhovaný program. Schopnost usnášet se vyžaduje přítomnost na zasedání nadpoloviční většiny členů zastupitelstva. O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis. Ten podepisuje starosta (popř. místostarosta) obce a ověřovatelé, kteří jsou určení zastupitelstvem.

Ministerstvo vnitra má právo rozpustit zastupitelstvo obce, a to z důvodů uvedených v zákoně o obcích. Tyto důvody jsou, že se zastupitelstvo po dobu delší než 6 měsíců nesešlo usnášeníschopné anebo zastupitelstvo či jiný orgán obce nepostupovat dle rozhodnutí soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a zastupitelstvo tak neučinilo ani po uplynutí dvouměsíční lhůty uložené Ministerstvem vnitra k nápravě. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva obce je obec oprávněna podat žalobu k soudu⁴². Té musí přecházet rozklad, neboť rozhodnutí Ministerstva vnitra se řídí správním řádem, tudíž musí být nejprve vyčerpány všechny řádné opravné prostředky směřující proti rozhodnutí.

V mezidobí od rozpuštění zastupitelstva obce do zvolení nového zastupitelstva (pokud není správce obce) je výkon působnosti svěřen radě obce, která postupuje v souladu s § 102 odst. 2 a 3 obecního zřízení. Pokud rada není

⁴² Srov. § 89 odst. 1 a 2 obecního zřízení

v obci zvolena, pak se postupuje podle § 107, tedy působnost je svěřena starostovi (popř. místostarostovi).

Pokud nastane situace, že je rozpuštěno zastupitelstvo obce nebo jiná situace podle §98 zákona o obcích⁴³ jmenuje Ministerstvo vnitra správce obce, který je z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra. Správce obce není sice orgánem obce, přebírá ovšem působnost všech hlavních orgánů obce, kterými jsou obecní zastupitelstvo, obecní rada a starosta obce. Správce obce zabezpečuje výkon samostatné působnosti, a to většinou v rozsahu, jaký náleží radě obce. Výkon přenesené působnosti zabezpečuje správce v případech, kdy v obci není funkce tajemníka obecního úřadu. Pokud tato funkce v obci zřízena je, je obecní tajemník správcem obce podřízen. Činnost správce obce končí podle obecního zřízení v den, kdy se koná ustavující zasedání obecního zastupitelstva nebo zvolením starosty. Správce obce pak podává zastupitelstvu zprávu o hospodaření a majetku obce.

8.2. Rada obce

Rada obce je také kolektivním orgánem, který je tvořen starostou obce, místostarostou (místostarosty) obce a dalšími členy, tzv. „radními“. Radní volí zastupitelstvo ze svých řad a jejich počet je lichý, přičemž nesmí překračovat jednu třetinu členů zastupitelstva obce. V případech, kdy obec má méně než 15 členů zastupitelstva se rada obce vůbec nevolí. Zastupitelstvo obce může radu také odvolat. Pokud se starosta, popř. místostarosta vzdá své funkce nebo je odvolán, zaniká mu tím i jeho mandát radního. Za situace, kdy je odvolána rada celá a není hned zvolena nová, vykonává svou pravomoc až do zvolení nové rady odvolaná.

Ke svým schůzím se rada schází podle potřeby a na rozdíl od zastupitelstva obce nejsou její schůze veřejné. Rada je schopna usnášet se, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech radních. Stejný počet členů rady je potřebný k platnému rozhodnutí nebo usnesení.

⁴³ Podle ustanovení §98 obecního zřízení jsou těmito důvody neuskutečnění se vyhlášených voleb do zastupitelstva obce pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce, zánik mandátu všech členů zastupitelstva obce a na uprázdněná místa nenastoupí jejich náhradníci, sloučení či oddělení části obce.

Obdobně jako zastupitelstvo, i rada pořizuje ze svých schůzí zápis, který podepisuje starosta obce, místostarosta nebo jiný radní.

Rada je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a je odpovědná zastupitelstvu obce. Co do výkonu přenesené působnosti, přísluší radě rozhodovat pouze výjimečně, pokud tak stanoví zákon, jak je tomu například u vydávání nařízení obce.

Obecní zřízení ve svém § 102 odst. 2 vymezuje rozsah úkolů v samostatné působnosti vyhrazené radě obce. Odst. 3 tohoto ustanovení dále říká, že rada obce zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech, které patří do samostatné působnosti, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo si je zastupitelstvo nevyhradilo svým rozhodnutím. Záležitosti, které jsou radě svěřeny zákonem nemůže podobně jako zastupitelstvo, svěřit jinému orgánu obce, kromě záležitostí, které jsou upraveny v § 102 odst. 2 písm. k) a písm. m) obecního zřízení. Těmi jsou ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti a rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Obojí může rada zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu. Uzavírání výše zmíněných smluv pak může rada zcela nebo zčásti svěřit příspěvkové organizaci. Na rozdíl od zastupitelstva si rada obce nemůže atrahovat další pravomoci.

Obecní radě jsou vyhrazené například tyto úkoly:

Příprava návrhů pro jednání zastupitelstva obce, zabezpečování plnění usnesení vydaných zastupitelstvem, hospodaření obce podle zastupitelstvem schváleného rozpočtu, rozdělení pravomoci v obecním úřadu, zřizování a rušení odborů a oddělení obecního úřadu, zřizování a rušení komise rady, kontrola výkonu samostatné působnosti obecním úřadem a komisemi, přezkum opatření přijatých v samostatné působnosti obecním úřadem nebo komisemi, a to na podnět, rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodních společností, pokud si některé z těchto činností nevyhradilo zastupitelstvo, vydávání nařízení obce jako prováděcího právního předpisu v přenesené působnosti, projednává správní delikty právnických a fyzických osob podnikatelů za skutkové podstaty uvedené v zákoně o obcích, ukládat za tyto delikty pokuty.

8.3. Starosta obce

Starosta obce je volen zastupitelstvem a to z řad jeho členů. Starosta i místostarosta musí být občané České republiky. Je odpovědný zastupitelstvu obce a je členem rady obce. Také stojí v čele obecního úřadu.

Starosta má především tyto oprávnění a úkoly:

Svolávání a většinou i řízení zasedání zastupitelstva a rady obce a podepisování zápisu z těchto jednání, podepisování právních předpisů obce, jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu, pokud tato funkce je v obci zřízena (jmenování a odvolání tajemníka je podmíněno souhlasem ředitele krajského úřadu), plnění úkolů tajemníka obecního úřadu, není-li v obci tato funkce zřízena nebo tajemník není ustanoven (v takových případech plní starosta úkoly v přenesené působnosti), řízení obecní policie, jestliže zastupitelstvo toto nesvěří jinému zastupiteli, zřizování zvláštních orgánů obce pro výkon přenesené působnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon, výkon pravomocí rady, pokud se v obci nevolí.

Podle obecního zřízení „starosta zastupuje obec navenek“.⁴⁴ Je představitelem obce a vystupuje ve vnějších právních vztazích jejím jménem. Ačkoliv by se mohlo zdát, že starosta obce je jakýmsi statutárním orgánem, nesmíme zapomenout, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, vznikajících v soukromoprávních oblastech, je rozděleno mezi zastupitelstvo obce a radu obce. Již výše jsem uvedla, že zastupitelstvo ani rada nemohou (až na výjimky) rozhodování o právních úkonech delegovat na jiné orgány obce. Problém nastane, když právní úkon který vyžaduje schválení zastupitelstva, popř. rady obce učiní starosta jménem obce sám. V takovém případě je tento právní úkon od počátku neplatný. Zájem na zákonném postupu zde převyšuje ochranu třetích osob.

Vztah starosty k obci není založen na základě pracovněprávního vztahu. Z toho vyplývá, že není zaměstnancem obce a judikatura proto dovodila, že jeho odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu své funkce se bude řídit občanským zákoníkem.

⁴⁴ Srov. §103 odst. 1 obecního zřízení

8.4. Obecní úřad

Obecní úřad je orgán obce v jehož čele stojí starosta obce. Jeho personální složení je starosta, zástupce starosty, tajemník obecního úřadu (pokud je v obci tato funkce zřízena) a ostatní zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Starosta má tedy nadřazené postavení vůči všem osobám, tvořící obecní úřad.

V hl. městě Praze se obecnímu úřadu říká Magistrát hl. města Prahy a je tvořen ředitelem Magistrátu a dalšími zaměstnanci Magistrátu. Městské části hl. města Prahy a jejich úřady mají obdobné personální složení, jakou najdeme v úpravě obecního zřízení.

Odbory a oddělení obecního úřadu zřizuje rada obce pro jednotlivé úseky činnosti úřadu.

Všeobecné vymezení rozsahu působnosti obecního úřadu stanovuje obecní zřízení v § 109 odst. 3.⁴⁵

V oblasti samostatné působnosti plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech, které stanoví obecní zřízení nebo zvláštní zákon. Přenesenou působnost vykonává obecní úřad podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

„Obecní úřad plní v oblasti samostatné působnosti především úkoly aparátu pro příslušné obecní orgány.“⁴⁶ Co se přenesené působnosti týká, tak obecní úřad provádí veškerý výkon státní správy, který zákon svěřuje obci.

Tajemník obecního úřadu se zřizuje obligatorně v obcích s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností. V základních obcích je zřízení této funkce fakultativní. Starosta obce jmenuje a odvolává tajemníka do funkce. Podmínkou jeho jmenování a odvolání je souhlas ředitele krajského úřadu. Tajemník obce vykonává samostatnou i přenesenou působnost a je za tyto úkoly odpovědný starostovi obce, který plní úkoly tajemníka, pokud v obci tato funkce zřízena není. Jeho působnost vymezuje § 110 odst. 4 obecního zřízení. Magistrát

⁴⁵ V oblasti samostatné působnosti plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech, které stanoví obecní zřízení nebo zvláštní zákon. Přenesenou působnost vykonává obecní úřad podle §61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

⁴⁶ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s 241

hl. města Prahy tuto funkci nezná. Zná však obdobnou funkci, kterou je ředitel Magistrátu hl. města Prahy.

8.5. Orgány zastupitelstva obce a rady obce

8.5.1. Výbory

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zřizované zastupitelstvem obce. Obligatorně zastupitelstvo zřizuje finanční a kontrolní výbor. V obcích, kde podle posledního sčítání lidu žije alespoň 10% občanů, kteří se hlásí k jiné než české národnosti, se povinně zřizuje také výbor pro národnostní menšiny. Obcí se rozumí celý její územní obvod. V čele výboru je jeho předseda, který musí být členem zastupitelstva. U ostatních členů výboru tato podmínka neplatí - nemusí být zároveň členem zastupitelstva. Počet členů výboru musí být vždy lichý. Výbor vydává usnesení, jehož platnost je podmíněna souhlasem nadpoloviční většiny všech členů výboru.

8.5.2. Komise

Komise jsou zřizovány radou obce jako její iniciativní a poradní orgány. Obecní zřízení uděluje starostovi oprávnění, aby po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřil komisi, popř. komisím výkon přenesené působnosti v některých záležitostech. Tímto by se komise stala orgánem obce s výkonnými oprávněními v oblasti přenesené působnosti. Předsedou komise se může stát pouze osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti. Komise je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů. Odpovědná ze své činnosti je radě obce a ve věcech, které vykonává v přenesené působnosti je odpovědná starostovi obce.

8.6. Zvláštní orgány obce

Pokud to stanoví zvláštní zákon, zřídí starosta obce zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti. Jejich členy starosta jmenuje a odvolává. Tyto zvláštní orgány zřizuje starosta v obcích s rozšířenou působností pro výkon státní správy v jejich správním obvodu.

9. Právní předpisy obcí

Ústava ČR dává samosprávných jednotkám, a tudíž i obcím, vydávat právní předpisy dvojího druhu.

Prvním z nich jsou obecné závazné vyhlášky, které Ústava ČR zmiňuje ve svém čl. 104 odst. 3, který říká, že „zastupitelstva mohou vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.“ Tyto právní předpisy jsou vydávány v rámci územní samosprávy, což vyplývá i ze zařazení tohoto ustanovení do sedmé hlavy Ústavy ČR.

Druhým předpisem, které vydávají samosprávné jednotky jsou nařízení. Ústava je zakotvuje ve svém čl. 79 odst. 3: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ Tyto právní předpisy jsou vydávány při plnění úkolů výkonné moci jako prováděcí právní předpisy.

Obecné závazné vyhlášky i nařízení jsou podzákonými právními předpisy, které mají nižší právní sílu, než zákony. U obou těchto předpisů také platí, že je lze vydat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který stanoví zákon.

9.1. Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecné závazné vyhlášky jsou podzákoné právní akty vydávané zastupitelstvem obce. Jejich vydávání je projevem územně samosprávného celku práva na samosprávu, které obce uskutečňují v mezích zákona. Zastupitelstvo tyto právní předpisy vydává v rámci své samostatné působnosti pro své území.

Vyznačují se znaky, kterými jsou autoritativnost (jsou vrchnostenským projevem činnosti obce), obecnost (jejich závaznost je obecná, což znamená, že nezavazují jen občany příslušné obce, ale též osoby, které k danému území mají nějaký vztah) a abstraktnost (neupravují vztahy konkrétních osob a konkrétních situacích).

Zastupitelstvo obce nepotřebuje k vydání obecně závazné vyhlášky zvláštní zmocnění v zákoně. Může jimi regulovat společenské vztahy v mezích své působnosti.

Vydávání obecně závazných vyhlášek upravuje obecní zřízení a zákon o hl. městě Praze. Ačkoliv Ústava ČR nevyžaduje přímé zákonné zmocnění pro ukládání povinností ve věcech svěřené obcím do samostatné působnosti obecně závaznými vyhláškami, některé zákony toto zmocnění obsahuje. Někteří autoři rozdělují obecně závazné vyhlášky na ty, které stanovují povinnosti osobám a ty, které je nestanovují.⁴⁷ JUDr. Kopecký se naopak staví proti tomuto rozdělení obecně závazných vyhlášek, neboť „...si lze jen obtížně představit jinou obecně závaznou vyhlášku než tu, která coby obecně závazný pramen právy byla mimo rámec vyhlášek stanovících povinnosti.“⁴⁸ Obecní zřízení ve svém ustanovení § 10 určuje, v jakých případech může zastupitelstvo obce vydat obecně závaznou vyhlášku stanovující povinnosti osobám. Jsou to obecně závazné vyhlášky k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti a stanoví-li tak zvláštní zákon.

Obecně závazné vyhlášky tedy musí být v souladu se zákony, ale i s těmi prameny práva, které mají přednost před zákony. Toto ovšem neznamená, že obecně závazné vyhlášky mohou být v rozporu s těmi právními předpisy, které jsou vydávány k provedení zákona, neboť pokud by se tak stalo, mohlo by tím dojít k porušení samotného zákona. To by mohlo vést k nezákonnosti obecně závazné vyhlášky.

Obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat ty záležitosti, které ústavní zákon či zákon svěřuje zákonu.

Zastupitelstvo obce je oprávněno přijímat obecně závazné vyhlášky. Tuto pravomoc vykonává na svých zasedáních. Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, pokud je na zasedání přítomna alespoň nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Pro schválení návrhu na přijetí obecně závazné vyhlášky je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.

Obecně závazná vyhláška je platná pouze tehdy, pokud se řádně vyhlásí. Vyhlášením se má na mysli její uveřejnění na úřední desce obecního úřadu po dobu alespoň 1 dnů. Obecně závazná vyhláška může být navíc vyhlášena

⁴⁷ Srov. např. KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde Praha, a. s., 2009, s. 32

⁴⁸ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 143

způsobem v místě obvyklým. Dnem vyhlášení se obecně závazná vyhláška stává součástí právního řádu ČR.

Právní předpisy hl. města Prahy se uveřejňují ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy a za den vyhlášení se považuje den rozeslání příslušné částky Sbírky. Ten je uveden v záhlaví Sbírky.

9.2. Nařízení obcí

Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek může obec, resp. rada obce vydávat nařízení pouze na základě v mezích zmocnění zvláštního zákona. Nařízení jsou vydávána v přenesené působnosti, tedy ve věcech výkonu státní správy. Mají povahu podzákonného prováděcího právního předpisu.

Při vydávání nařízení je obec vázána nejen zákony, ale též jinými právními předpisy. Za jiný právní předpis můžeme považovat i obecné závazné vyhlášky, což judikoval i Ústavní soud.

Nařízení obce (popř. Nařízení hl. města Prahy) vydává rada obce, a to v přenesené působnosti. V těch obcích, které radu nezřizují toto oprávnění náleží zastupitelstvu obce. Rada obce je schopna se usnášet, pokud je přítomna alespoň polovina všech jejích členů. Nařízení obce je přijato, pokud s rozhodnutím o přijetí nařízení obce souhlasila nadpoloviční většina všech členů rady obce.

Podmínkou platnosti nařízení obce je jeho vyhlášení. To se děje stejným způsobem, jako vyhlášení obecně závazné vyhlášky, tedy vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dní, popř. i způsobem v místě obvyklým. K tomu se ještě přidává vyvěšení nařízení na úředních deskách obecních úřadů, které působí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Nařízení obce je platné dnem, kdy bylo vyhlášeno. Stává se tak součástí právního řádu ČR.

10. Závěr

Tato práce je shrnutím problematiky nižších územně samosprávných celků a jejich působnosti. Zabývá především vymezením rozsahu a obsahu samostatné a přenesené působnosti obcí, které jsou výrazem práva územně samosprávných celků na samosprávu, která je deklarována nejen Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod, ale také mezinárodními smlouvami, reprezentovanými především aktem Rady Evropy, kterou je Charta místní samosprávy.

Důležitou roli ve výkonu samostatné a přenesené působnosti hrají orgány obcí, které jsou nástrojem pro výkon těchto úkolů.

11. Summary

This work is a summary of the problem lower territorial autonomous units and their competences. It deals primarily with defining the extent and content of independent and delegated competences of communities. Constitution of Czech Republic, the Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms and international treaties guarantee the rights. Important role in the performance of independent and delegated powers to community authorities, as a tool to perform these tasks.

12. Použitá literatura

Literatura

EXNER, Jiří. Obce, města, městské části: O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vydání. Praha: Libri, 2004. 407 s.

GERN, Alfons. Deutsches Kommunalrecht. 3.vydání. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. 766 s.

GROSPÍČ, Jiří., LOUDA, Tomáš., VOSTRÁ, Lenka (eds.). Územní samospráva v České republice a v Evropě: Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2007. 423 s.

HENDRYCH, Dušan. a kol. Správní právo: Obecná část. 6. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2006. 822 s.

HLEDÍKOVÁ, Zdena., JANÁK, Jan., Dobeš, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: NLN, s. r. o., 2005. 568 s.

HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Melantrich. 1937. 506 s.

HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Melantrich. 1934. 454 s.

KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s.

KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2006. 424 s.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 377 s.

KOUDELKA, Zdeněk., ONDRUŠ, Radek., PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2009. 486 s.

KOUDELKA, Zdeněk., ONDRUŠ, Radek., PRŮCHA, Petr., Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2004. 379 s.

KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003. Praha: Linde Praha, a. s., 2003. 237 s.

MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 1999. 572 s.

PRŮCHA, Petr. Základní pojmy a instituty správního práva. 1. vydání. Brno: Masarykova universita v Brně, 1998. 420 s.

PRŮCHA, Petr. POMAHÁČ, Richard. Lexikon - Správní právo. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.

SKULOVÁ, Soňa. Základy správní vědy. 1. vydání. Brno: Masarykova universita v Brně, 1998. 234 s.

SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. 359 s.

VOPÁLKA, V.a kol. OBEC: postavení, správa, činnost. 1. vydání. Praha: ISV, 1996. 387 s.

WEYR, František. Československé právo správní - obecná část: Organizace veřejné správy a řízení správní: Brno: Čes. akadem. spolek Právnick, 1922. 148 s.

Periodika

BŘEŇ, J., Dozor nad obcemi, Praha: Triada, s. r. o., 2008, Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6308926&ht=dozor+nad+v%FDkonem+samostatn%E9+p%F9sobnosti+obc%ED>>,[cit. 2001-11-15]

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/96 ze dne 22. 4. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2002

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/93 ze dne 5. 4. 1993

Právní předpisy

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

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

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/ 2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 183/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení č. 181/1998 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy