

Západočeská Univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Územní veřejná správa a její ústavní základy

Vratislav Veselý

Plzeň 2012

Západočeská Univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Vratislav Veselý

Územní veřejná správa a její ústavní základy

Studijní program: Magisterský

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda CSc.

- Katedra veřejné správy

Plzeň 2012

Prohlašuji, že tuto Diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a použil pouze uvedených pramenů a literatury.

### **Poděkování**

Rád bych zde poděkoval vedoucímu této práce panu JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za odborné vedení a poskytování rad a motivace při tvorbě práce.





1. Úvod .....	7
2. Základní pojmy .....	8
2.1 Veřejná správa .....	8
2.2 Státní správa .....	11
2.3 Samospráva .....	12
3. Zakotvení pojmů správy v Ústavě České republiky .....	16
4. Ústavní postavení samosprávy na základě dělby moci .....	18
4.1 Princip dělby moci .....	18
5. Reforma veřejné správy .....	23
5.1 První fáze reformy veřejné správy .....	25
5.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy .....	29
6. Územní veřejná správa po roce 1989 .....	33
7. Vztah územní samosprávy a státní správy .....	38
7.1 Rozlišení územní samosprávy a státní správy .....	38
7.2 Koexistence státu a územní samosprávy .....	39
7.3 Vztah územní státní správy a samosprávy .....	40
7.4 Zásahy státu do územní samosprávy .....	41
8. Přenesená působnost obcí a krajů .....	42
8.1 Přenesená působnost obcí .....	43
8.2 Přenesená působnost krajů .....	46
9. Ústavní organizace samosprávy .....	47
9.1 Ústavní zakotvení obcí .....	47
9.1.1 Postavení obcí v systému veřejné správy .....	48
9.2 Ústavní zakotvení krajů .....	51
9.2.1 Postavení krajů v systému veřejné správy .....	51
10. Přenesená působnost obcí a krajů .....	54
10.1 Přenesená působnost obcí .....	54
10.2 Přenesená působnost krajů .....	56
11. Úpravy de lege ferenda .....	58
11.1 Principy dobré správy .....	58
12. Závěr .....	61
13. Seznam literatury .....	62

## 1. Úvod

Tématem této diplomové práce je územní veřejná správa a její ústavní základy. Toto téma jsem si vybral z důvodu provázanosti s každodenní praxí občanů, dále pro jeho aktuálnost a nedávno proběhnuvší reformu veřejné správy. Ústava České republiky je základním zákonem České republiky. Byla přijata dne 16. 12. 1992 Českou národní radou a publikována ve sbírce zákonů pod č. 1/1993 Sb. Ústavu tvoří preambule a osm hlav obsahujících základní ustanovení o moci zákonodárné, výkonné a soudní, vymezuje pojmy Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, územní samospráva a přechodná a závěrečná ustanovení. Význam daný územní samosprávě Ústavou České republiky je totožný s vnímáním územní samosprávy v kontextu evropském. V rámci Evropské unie je kladen stále větší důraz přiblížení veřejné správy občanům. Orgány, které si občané sami volí a které k nim mají nejbližší, jsou ve většině států právě orgány územní samosprávy, a proto jsou vhodným subjektem pro správu místních záležitostí. Důležitou roli má územní samospráva také jako konkurenční subjekt vůči moci státní. Tímto významně přispívá k pluralitě moci ve státě a zabraňuje tak soustředění moci v jediném mocenském centru.

V teoretické části této práce se zaměřím na explikaci pojmů veřejná správa, státní správa a samospráva právě na ústavně-právním základě. Budu zde vycházet převážně z publikací Sládečka a Hendrycha, kteří jsou uznávanými odborníky na téma správy. Na základě podrobného studia Ústavy a ústavních zákonů zde analyzuji zakotvení územní veřejné správy. Druhá část práce bude zaměřena na reformu státní správy a situaci, která v územní samosprávě nastala po této reformě. Dále jsou zde analyzovány kontrolní mechanismy ústavnosti výkonu samosprávy, popsán princip dobré správy a dodána vlastní analýza úprav de lege ferenda.

Smyslem této práce je systematická analýza teoretických východisek zakotvení územní samosprávy v Ústavě České republiky za účelem zhodnocení stávajícího fungování územní samosprávy.

## 2. Základní pojmy

### 2.1 Veřejná správa

Pojem veřejná správa se objevil již v době římského práva.<sup>1</sup> Jak je zřejmé z pojmu „veřejná správa“, jde zde v první řadě o správu věcí veřejných. Veřejný zájem je kladen nad zájem soukromý. Pojem veřejný zájem však není dosud v platném právu obsažen, jde o tzv. neurčitý pojem. Průcha popisuje veřejný zájem jako: „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost. Veřejná správa je dále typická určitou omezeností a širší vázaností právem.*“<sup>2</sup>

I pojem veřejná správa lze chápat různě. Může jít o spravování veřejných záležitostí, tedy druh činnosti, spravování, nebo o úřad, který tuto správu vykonává. Ve funkčním pojetí je veřejná správa uskutečňována prostřednictvím činností státních nebo jiných veřejných institucí, v organizačním pojetí jde o činnost orgánu označovaných jako správní úřady. Pokud budeme pojem veřejná správa chápat jako druh činnosti, pak ji vnímáme v materiálním pojetí, pokud jako instituci, pak jde o pojetí organizační, formální.

Materiální pojetí chápe veřejnou správu jako činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen pro plnění úkolů označovaných jako veřejné. Ty lze vymezit pozitivně a negativně. Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly, bez ohledu na to, kdy tyto úkoly plní (státní správa, územní či zájmová samospráva, nebo jiní nositelé veřejné správy). Základním problémem tohoto vymezení je s ohledem na různorodost činností ve veřejné správě buď přílišná obecnost – abstraktnost, nebo naopak přílišná detailizace a popisnost. Negativní vymezení má původ v neúspěšných pokusech veřejnou správu definovat pozitivně, jde o tzv. zbytkovou teorii, která v podstatě říká, že veřejná správa je souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako činnosti zákonodárné a ani jako soudní.

---

<sup>1</sup> Káňa, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Monatex, 2007, s. 9.

<sup>2</sup> Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18-19.



Formální pojetí je systém organizační struktury veřejné správy, pokud není svěřena zastupitelským sborům nebo soudům. Jde o soustavu správních úřadů, orgánů územní či zájmové samosprávy a jiných vykonavatelů veřejné správy, jako určité činnosti.

Formální pojetí zdůrazňuje instituce a jejich orgány. Ty mají v rámci své působnosti a pravomoci veřejné úkoly, pokud však ony úkoly nespádají pod pravomoc nebo působnost soudů nebo parlamentu.<sup>3</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že definovat pojem veřejná správa je značně obtížné. Z toho důvodu se objevují různá členění. Pro příklad uvádím členění dle Hendrycha, ten veřejnou správu dělí dle kritérií:

- organizačního uspořádání,
- právní formy,
- úkolů veřejné správy.

Organizační uspořádání je dáno principy organizační výstavby veřejné správy, jako je centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, územní nebo věcné uspořádání apod. což je dáno v každém státě jinak jeho ústavou. Organizační uspořádání nelze aplikovat obecně, přestože určité obecné principy existují, a to z důvodu, že každý stát má svoji specifickou veřejnou správu. Pro organizaci veřejné správy je hlavní územní (ústřední, oblastní a obecní) a věcný aspekt (veřejná správa všeobecná, veřejná správa specializovaná). Důležitým je také stanovení subjektu veřejné správy, který bude v dané věci a na daném území rozhodovat. Z tohoto hlediska dochází k dělení na bezprostřední a delegované, které jsou vykonávány nositeli diferenciovanými od státu.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Hendrych, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 5-7.

<sup>4</sup> Hendrych, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 11-12.

Podle právní formy je třídění provedeno na dvou principech a to nerovném postavení subjektů, kdy nadřazené postavení má stát a jeho orgány a na rovném postavení subjektů. V prvním případě jde o správu vrchnostenskou, je vykonávána prostřednictvím veřejného práva, jde o právo správní, finanční, sociálního zabezpečení, apod., v druhém případě jde o správu fiskální.

Při členění dle úkolů rozlišujeme věcné oblasti veřejné správy (např. doprava, školství, průmysl, finance), které tvoří základ pro dělbu práce uvnitř veřejné správy.

Často používané členění je také na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Toto členění je na základě charakteru nositele veřejné moci.<sup>5</sup>

Model veřejné správy České republiky a hlavně pak jejího subsystému, územní samosprávy, je zakotven v Ústavě (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Ústava je nejvyšším právním předpisem, kterým se měří ústavnost dalších zákonů.

Česká veřejná správa jako správa věcí veřejných je vykonávána a zajišťována prostřednictvím příslušných orgánů státní správy spolu s orgány samosprávy.

Podle Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Hlava první Ústavy říká, že „lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“, tj. orgány Ústavou ustanovenými a Ústavou vázanými.

Ústava o veřejné správě pojednává na dvou místech, a to v hlavě třetí o moci výkonné a v hlavě sedmé o územní samosprávě.

Veřejná správa je vykonávána správními orgány, ale na rozdíl od výkonu moci zákonodárné a soudní ji nemusí vykonávat jenom státní orgány. Stát má možnost delegovat výkon správy i na jiné subjekty veřejného práva, případně i práva soukromého.

---

<sup>5</sup> Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18-19.

Nositelem veřejné správy může být tedy:

- stát
- veřejnoprávní korporace (např. obce, kraje)
- veřejné ústavy a podniky (např. Česká televize, Státní tiskárna cenin, atd.)
- fyzické a právnické osoby soukromého práva včetně fondů, nadací a obecně prospěšných společností.

## **2.2 Státní správa**

Státní správa je druh činnosti státu realizovaný především státními orgány a orgány, na které stát výkon státní správy přenesl. Na jednotlivých úsecích výkonu státní správy působí tzv. ústřední orgány státní správy, a to jednak ministerstva, v jejichž čele stojí člen vlády, a další ústřední orgány státní správy. Nejnižším stupněm státní správy je obec. Ve státní správě platí vztahy podřízenosti a nadřízenosti – hierarchické uspořádání.<sup>6</sup>

Státní správa je výrazem organizační a mocensko-ochranné činnosti státu, vychází z poslání a podstaty státu. Můžeme ji chápat jako druh společenského zřízení, jehož nositelem je stát a vykonavatelem státní orgány. Pokud je státní správa vykonávána orgány samosprávy, jde o tzv. státní správu přenesenou.

Charakteristickými rysy státní správy jsou tzv. podzákonnost a nařizovací oprávnění. Podzákonnost znamená, že je výkon státní správy vázán právními předpisy. Zároveň se státní správa podílí svou iniciační a tvůrčí činností na tvorbě zákonů a politiky státu. Oprávnění nařizovací vymezuje nadřazený vztah ústředních orgánů státní správy vůči ostatním subjektům státní správy a současně vyjadřuje závaznost právních aktů státní správy vůči jejich adresátům.

---

<sup>6</sup> Institut pro veřejnou správu Praha, <http://svs.institutpraha.cz>

Ve funkčním pojetí můžeme státní správu rozdělit na činnosti:

- výkonné
- podzákonné
- nařizovací.

Typické pro státní správu je omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchie a podřízenost orgánů nižších orgánů vyšším. Převažuje zde monokratický způsob rozhodování. Ustavování státních orgánů probíhá jmenováním.

### **2.3 Samospráva**

Samospráva tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy v České republice. Obecně ji lze vymezit jako veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem.<sup>7</sup>

V takovém pojetí je samospráva subjektem konkurujícím jiným nositelům veřejné moci, podporuje dělbu moci ve státě a zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru i jejímu možnému zneužití.<sup>8</sup>

Samospráva obecně je činnost směřující k dosažení vytyčeného cíle, která je realizována subjekty odlišnými od státu, a to veřejnoprávními korporacemi. Samospráva nemá mocenský charakter, naopak má charakter podzákonný (rozsah samosprávy je vymezen zákonem a musí se pohybovat v jeho mezích), partnerský, ochranný.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Průcha, P. Státní právo, Obecná část. Praha. 7. vydání: MU Brno – Doplněk Brno, 2007, s. 64

<sup>8</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha a.s., 2007, str. 19

<sup>9</sup> Vydrželová, Pavla. Výkon veřejné správy a dozoru na místní úrovni. *Veřejná správa*, 2003, č. 23, s. II.

Předmětem samosprávy je správa věcí veřejných na územní úrovni (obce, kraje) anebo v souvislosti s výkonem určitého povolání (profesní komory), případně v souvislosti s výkonem určité specifické činnosti (vzdělávání).<sup>10</sup>

Samospráva se člení na samosprávu územní a zájmovou. Územní samospráva je dána organizačním uspořádáním, plynoucím z územního členění státu, narozdíl od samosprávy zájmové, jejíž organizace funguje na základě rezortním. Samospráva je založena na delegování výkonných i normativních pravomocí státu na celky nestátního charakteru. Ty vykonávají samosprávu vlastním jménem, vlastními prostředky a na vlastní odpovědnost. Tyto celky mají vlastní právní subjektivitu. Vztah státu a samosprávy je tedy částečně nezávislý, může být však i konkurenční, za rovnocenný ho však nelze považovat v žádném případě. Existence samosprávy není možná bez státního zřízení, na místo toho stát bez samosprávy teoreticky existovat může. Tento model byl uplatňován i v bývalém Československu, kdy byla státní moc silně centralizována, čímž ovšem bylo porušeno demokratické zřízení. Je zřejmé, že dobře fungující samospráva je jednak známkou efektivního rozložení moci ve státě a zároveň pojistkou demokracie.

Samospráva je druhem veřejné správy. Vyjadřuje právo občanů žijících v daném území samostatně spravovat své záležitosti v rozsahu vymezeném ústavou a zákony. Neplatí zde vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny ani orgánům státu, ani orgánům vyšší samosprávy. Převládá zde kolegiální rozhodování. Základní samosprávný orgán je vždy ustanovován volbou a ostatní orgány se od něj odvozují. Takový výkon vlastní samosprávy označujeme jako tzv. samostatnou působnost. Samospráva může vykonávat státní správu i v rámci tzv. přenesené působnosti, zde platí pravidla jiná. Při přenesené působnosti platí i pro orgány samosprávy omezená autonomie rozhodování a podřízenost orgánům na vyšším stupni z věcného hlediska.

V České republice existují dva stupně územní samosprávy. Obecní samospráva a krajská samospráva. Základním orgánem samosprávy je zastupitelstvo. Základní práva samosprávy jsou zakotvena v sedmé hlavě Ústavy a jsou tedy Ústavou chráněna.

---

<sup>10</sup> Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 299.

Samosprávu chápeme jako svébytnou součást veřejné správy vedle státní správy. Samospráva má vlastní primární normotvorbu vytvářenou podle vlastní politické vůle. Samospráva je tak schopna zmenšit moc totalitního režimu i demokratického centralismu. Občan, který je ve státní správě objektem správy je v samosprávě subjektem správy.<sup>11</sup>

Samospráva je vždy podřízena zákonu a suverénní moc přísluší státu jako celku. Není státu rovnocenným partnerem, vždy vzniká ze sebeomezení státu a její mocenská rozhodnutí jsou zpravidla vykonatelná jen za pomoci státního donucení. Samospráva je významným prvkem moderního demokratického státu. Vede k pluralitě mocí a tím zabezpečuje větší svobodu jednotlivců.

Z hlediska soudní moci je vždy nutné, aby stát měl prostřednictvím moci soudní možnost kontrolních zásahů vůči samosprávě, a to jednak rušením nezákonných či neústavních normativních právních aktů, jednak rušením nezákonných či neústavních individuálních právních aktů. Nové rozhodnutí v takové věci však nikdy nesmí pocházet od nikoho jiného, než opět od orgánu samosprávy, pokud neplyne ze zákona něco jiného (např. vázanost orgánu samosprávy právním názorem soudu). Přes státní dohled je pro samosprávu charakteristická její relativní nezávislost na státu, přičemž stát někdy přenesl na samosprávný orgán i část výkonu státní správy. Proto je potřebné státní správu a samosprávu považovat za dvě složky veřejné správy, které působí souběžně, vzájemně spolupracují, doplňují se a ovlivňují.

Samospráva je druhou složkou veřejné správy. Zahrnuje takovou oblast správy, která je ze zákona svěřena subjektům, kterých se bezprostředně dotýká. Těmito subjekty jsou veřejnoprávní korporace. Podobně jako pro státní správu je pro ni charakteristická realizace výkonné moci státu. Činnost samosprávy má dále charakter jak podzákonný, tak i nařizovací. I samospráva se musí řídit zákony, zároveň vlastní samosprávnou moc provádí a zajišťuje prostřednictvím nařizovacích oprávnění.<sup>12</sup>

Pokud má samospráva fungovat, je zapotřebí splnit několik předpokladů legislativních a ekonomických.

---

<sup>11</sup> Merkl, A.: Obecné právo správní, 2. díl, s. 205 - 207

<sup>12</sup> Schelle K. a kol.: Základy Práva, Veřejné právo, s. 109

Legislativní předpoklady - ve společnosti je nutné schválit potřebné zákony. Ty vymezují vznik a postavení územní samosprávy, její strukturu, organizaci a vnitřní členění jednotlivých samosprávných orgánů, kompetence těchto orgánů, vzájemné vztahy mezi státní správou a samosprávou atd. Bez vymezení těchto základních skutečností by samospráva nemohla fungovat;

Ekonomické předpoklady - samospráva musí hospodařit s určitou finanční autonomií. Jedním z jejích nejdůležitějších práv je proto možnost vlastnit majetek. Neméně podstatná je možnost získávat vlastní finanční prostředky, tzn. vlastní příjmy například z prodeje majetku, místních daní atp. V řadě demokratických společností proto existují snahy o posílení vlastních finančních zdrojů rozpočtů územních samospráv a tím i posílení finanční soběstačnosti samosprávy. V neposlední řadě by měla samospráva hospodařit odděleně od státního rozpočtu, tedy na základě rozpočtu sestaveného vlastním způsobem.<sup>13</sup>

Podle míry, s jakou jsou správní činnosti vykonávány v jedné či více organizacích po linii horizontální či vertikální, je možné rozlišovat systém koncentrované a dekoncentrované, centralizované a decentralizované správy.<sup>14</sup>

V současných demokraciích západního typu nenalezneme plně koncentrovanou státní správu, tj. soustředění všech věcně příbuzných správních činností do jedné instituce bez dalšího horizontálního či vertikálního členění. „Ve většině evropských států není veřejná správa vykonávaná centralizované, naopak je konstituovaná jako vícestupňová vertikální struktura, ponejvíce troj stupňová“.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Peková, J.: Veřejné finance úvod do problematiky, s. 75.

<sup>14</sup> Máša, M.: Správní věda, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2000, s. 29.;

<sup>15</sup> Wildmannová, M., Šelešovský, J. a kolektiv: Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN, MU Brno, Brno, 2001, s. 4

### 3. Zakotvení pojmů správy v Ústavě České republiky

Ústavou je Česká republika definována jako *svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*. Pojem samosprávy je zakotven v základních ustanoveních Ústavy, v článku 8 je uvedeno, že *se zaručuje samospráva územních samosprávních celků*. Je tedy zaručena samospráva území, nikoli samospráva obecně. I z tohoto ustanovení ale plyne, že územní samosprávu je nutné bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu.<sup>16</sup>

Při takovém pojetí územní samosprávy jí pak jednoznačně náleží ochrana ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2, který uvádí, že *změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*.

Další vymezení územní samosprávy v Ústavě obsahuje hlava sedmá, přímo nazvaná Územní samospráva. Článek 99 zde stanovuje členění státu na obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky. Další ustanovení hlavy sedm dále stanoví právo územních samosprávných celků na samosprávu, právo na vlastní majetek a hospodaření dle vlastního rozpočtu, stanovuje zastupitelstvo jako základní orgán územních samosprávných celků.

Článek 104 odst. 3 Ústavy stanovuje právotvorbu obcí a krajů. Jde o vymezení samostatné působnosti. *Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího správního území. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Článek 105 Ústavy říká, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Právotvorba obcí a krajů v přenesené působnosti má pak svou oporu v čl. 79 odst. 3, podle kterého orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a*

---

<sup>16</sup> Kadečka, S., Právo obcí a krajů v ČESKÉ REPUBLICE. Praha: C.H. Beck, 2003 s. 14.



*v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Ústavní základ územní samosprávy je ještě zvýrazněn ústavní garancí ochrany územní samosprávy prostřednictvím Ústavního soudu. Čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy totiž stanovuje, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánu územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.*

Principy samosprávy jsou zmíněny také v preambuli Listiny základních práv a svobod. Ústavodárce zde prohlašuje, že Listina základních práv a svobod navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů.

Z článku 100 odst. 3 Ústavy České republiky vychází Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento článek a odstaven stanovuje, že vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

## 4. Ústavní postavení samosprávy na základě dělby moci

### 4.1 Princip dělby moci

Princip dělby moci popisuje již Aristoteles, který popisuje v dané době existující státní zřízení, kterým byl v antickém Řecku městský stát. Aristoteles vychází z fakticky existujících státních orgánů, z nichž odvozuje mnohost funkcí. Státním zřízením, které Aristoteles zkoumá, byla republika a jejími rozhodujícími orgány byly rada, úřady a soudy. Z tohoto uspořádání odvozuje, existenci tří státních orgánů, z nichž každý samostatně lze považovat za vyjádření jedné státní funkce.

Dalším filozofem rozvíjejícím princip dělby moci byl John Locke. Ten se ve své práci *Two Treatises of Government* zabýval rozdělením jednotlivých funkcí státu zároveň vztahem mezi jednotlivými orgány státu. Popsal zde, že moc zákonodárná je nadřizena moci výkonné, vedle obou je prerogativa jako moc panovníka, který stojí i nad mocí zákonodárnou.<sup>17</sup>

Podstatný význam na utváření principů dělby moci měl Ch. de Montesquieu. Ten svoji teorii založil na poznatcích státovědy a zčásti na praktických zkušenostech. Jeho učení vycházelo z teoretického tvrzení, že v každém státě je nutno rozeznávat tři funkce moci státu: zákonodárnou, výkonnou a soudní. K tomuto teoretickému postulátu připojil Montesquieu postulát praktický, který spočíval v tom, že každá funkce byla přiřazena k samostatným a na sobě nezávislým státním orgánům. Montesquieu obhajuje nejen funkční oddělení všech tří mocí, ale i oddělení personální: stejná osoba by neměla vykonávat všechny tři moci zároveň. Od tohoto oddělení oněch tří „mocí“ – tj. od jejich rovnováhy – si sliboval udržení svobody ve státě.

---

<sup>17</sup>Weyr, F.: *Teorie práva*, s. 236 a 238

Obecně lze v literatuře, která se zabývá otázkou dělby moci, rozeznat několik základních pojetí tohoto pojmu<sup>18</sup>:

- a) rozlišení pojmů zákonodárná, výkonná, soudní moc, jako označení pro jednotlivé formy státní moci;
- b) inkompabilita výkonu některých funkcí současně ve dvou nebo i více větvích státní moci;
- c) nezávislost, případně samostatnost jedné větve státní moci na ostatních mocích;
- d) kontrola a vyvážení jednání jedné moci druhou mocí (checks and balances);
- e) vztah mezi státními mocemi založený na spolupráci a absentující odpovědnosti jedné moci druhé.

Základní a rozhodující význam pak v teorii dělby moci mají tyto její koncepce:<sup>19</sup>

- formální (kritériem je forma aktů charakteristická pro určitou moc);
- materiální (kritériem je obsah daného aktu);
- subjektivní (kritériem je orgán, který akt vydává);
- právní (kritériem je právní akt a jeho obsah). "

V rámci těchto koncepcí se uplatňuje i dělení moci horizontální a vertikální.

V horizontální rovině dělíme státní moc na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

---

<sup>18</sup> Viz Filip, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, s. 202-203.

<sup>19</sup> Viz Filip, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, s. 203-204.

Moc zákonodárnou má parlament, jeho úkolem je schvalovat zákony, upravovat je a kontrolovat vládu. Parlamentu je v Ústavě věnována hlava druhá. Tato ustanovení ústavy jsou pak dále rozváděna dalšími ucelenými zákony a to především volebními zákony a zákony o jednacích řádech. Parlament má v kompetenci i jiné, významné pravomoci, jako např.

- dávat souhlas k některým mezinárodním smlouvám,
- volit prezidenta republiky,
- Poslanecká sněmovna parlamentu může vyslovovat důvěru nebo nedůvěru vládě ČR v souladu se zákonem o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu vyhlašuje volby do zastupitelstev v obcích.

Mocí výkonnou disponuje prezident a vláda. Vláda je tzv. vrcholným orgánem výkonné moci. Česká republika je parlamentní republikou s významným postavením prezidenta republiky. Ústava precizuje postavení prezidenta republiky coby „hlavy státu“. Zde se má na mysli jak

a) reprezentativní funkci vně i uvnitř státu

b) prezident republiky figuruje jako primární subjekt mezinárodního práva veřejného, reprezentující ČR

c) prezident je nositelem nejen vnitřní, ale zejména vnější suverenity

V České republice prezident nemá výkonnou moc, i když je její součástí.

Moc soudní vykonávají v České republice nezávislé soudy, ústavní soud je mimo rámec soudů, dohlíží pouze na dodržování ústavy. Ústava zdůrazňuje nezávislost a nestrannost soudců při výkonu jejich funkce a stanoví základní záruky nezávislosti. Těmi jsou:

- soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu

- soudci (s výjimkou soudců Ústavního soudu) jsou podle Ústavy jmenováni prezidentem republiky bez časového omezení.

Soudce se své funkce ujímá složením slibu. Ústava stanoví inkompabilitu tj. neslučitelnost funkce soudce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s jakoukoli funkcí ve veřejné správě, dále v orgánech místní samosprávy a zakazuje jiné placené funkce a jiné výdělečné činnosti s výjimkou vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké. Tuto činnost může však soudce vykonávat jen za předpokladu, že tím nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví.

Ústava připouští, aby zákon stanovil výjimky ze zásady neodvolatelnosti a nepřeložitelnosti soudce bez jeho souhlasu. Jedná se o výjimky, které vyplývají zejména z kárné odpovědnosti soudců. Zákon stanoví, že za závažné kárné provinění lze ve formě kárného opatření soudce přeložit na jiný soud téhož nebo nižšího stupně nebo jej odvolat z funkce soudce na návrh ministra spravedlnosti. Kárnou odpovědnost zjišťují a kárné opatření ukládají kárné soudy.

Soustavu soudů tvoří:

- Nejvyšší soud se sídlem v Brně,
- Nejvyšší správní soud,
- Vrchní soudy se sídly v Praze a Olomouci
- krajské a okresní soudy.

Vertikální dělba moci je rozdělení kompetencí mezi ústřední a místní orgány. Prvky vertikální dělby moci jsou decentralizace, federalizace a autonomizace.

Decentralizace je organizační uspořádání rozdělující řízení něčeho do více organizačních jednotek, přenesení politické moci a odpovědnosti z ústředních orgánů na nižší a místní orgány (obec). Smyslem decentralizace je delegovat pravomoc a odpovědnost co nejbližší místa realizace rozhodnutí, a tím zvýšit účinnost řízení. Stupeň decentralizace úzce souvisí s mírou demokracie. Decentralizace státu na nejvyšší úrovni mívá podobu federace.

Federalizace je politická forma uspořádání státního zřízení, ve kterém jsou pravomoci rozděleny mezi ústřední (federativní) orgány a členy federace. Ústřední orgány jsou nadřazeny pouze v problematice, která na ně byla delegována nižšími články vzájemnou dohodou.

Autonomizace znamená udělení či nabytí autonomie, samosprávy. Autonomie, relativní samostatnost vzhledem k okolí, dává možnost sám sobě ustanovovat zákony a právo na svobodnou správu. Toto slovo pochází z řeckého autonomia (autos sám a nomos zákon).

Autonomie ve smyslu státním, nebo regionálním dává oprávnění k samostatné legislativní, exekutivní (správní) nebo soudní činnosti. V případě satelitního státu nebo protektorátu je stupeň faktické či mezinárodním právem garantované autonomie vyjádřen v míře dozoru, který nad ní vykonává mocnější vnější autorita. Autonomie etnických, národnostních nebo náboženských menšin má obvykle podobu regionální samosprávy v rámci určitého státu.

V institucionálním smyslu znamená autonomie oprávnění instituce vytvářet svůj vlastní statut (stanovy a interní směrnice), nebo rozhodovat nezávisle na hierarchicky nadřazených nebo jiných vlivných institucích (např. autonomie České národní banky nebo autonomie univerzit).

## 5. Reforma veřejné správy

Pojem reforma označuje proces změny daného systému k novému. V oblasti veřejné správy dochází k reformám se změnami systému, veřejná správa se neustále vyvíjí, zvyšují se požadavky na její efektivitu. Reforma je tedy nekončícím procesem zlepšování a zefektivňování správy. Dílčí reformní kroky správního uspořádání probíhaly již od revoluce v roce 1989. Byly to především kroky přeměny k demokratickému právnímu státu.

Reforma veřejné správy vycházela z následujících principů:

- a) principu decentralizace znamenající přenesení veřejné moci ze státu na subjekty od státu odlišné, zejména na územní samosprávné celky; které měly nově vykonávat veřejnou moc původně svěřenou státu v rámci své samostatné působnosti;
- b) principu subsidiarity, kdy by se správa veřejných záležitostí měla dít na té úrovni, která je nejbližše řešenému problému;
- c) principu dekoncentrace, kdy by v maximální možné míře mělo dojít k výkonu státní správy z ústřední úrovně na nižší, tj. krajský či obecní stupeň veřejné správy;
- d) principu profesionalizace a modernizace vycházející z teze vytvoření moderní, a občanům dostupné soustavy veřejných služeb.

Dle stanovených cílů je možné reformu dělit ze dvou základních pohledů:

- pohled institucionální;
- pohled finanční a majetkový.

Z institucionálního pohledu bylo základním cílem reformy zejména obnova územní samosprávy a její oddělení od státní správy, tj. výkonu státní moci, nová definice úrovní veřejné správy a územní samosprávy tak, aby co nejefektivněji a zároveň s ohledem na potřeby a zájmy občanů daného území bylo zabezpečováno uspokojování jejich veřejných potřeb. Z finančně majetkového pohledu bylo základním cílem reformy zejména svěření majetku jednotlivým článkům územní samosprávy, vytvoření nové koncepce financování veřejné správy vycházející ze snížení rozsahu přerozdělovacích procesů prostřednictvím státního rozpočtu a v neposlední řadě pak celková snaha o zvýšení průhlednosti, zkvalitnění a zefektivnění všech veřejných činností a zavedení veřejné kontroly.

Reforma územní veřejné správy proběhla v tzv. první a tzv. druhé fázi.<sup>20</sup> Za první fázi je uváděno období a obsah reformy od revitalizace obcí na samosprávných principech v roce 1990 do ustavení orgánů krajských samospráv koncem roku 2000. Tato I. fáze reformy územní veřejné správy skončila volbami do krajských zastupitelstev 12. 11. 2000.

Druhou fází reformy územní veřejné správy, plynule navazující, je ukončení činnosti a přenos působností z okresních úřadů (ne však okresů) na jiné subjekty, včetně přechodu majetku státu doposud spravovaného okresními úřady a s tím spojené logistické zabezpečení ke dni 31. 12. 2002<sup>21</sup> a převedení jejich agendy na obce a kraje.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Dělení podle Koncepce reformy veřejné správy, usnesení vlády č. 258 ze dne 29. 3. 1999. Označení reformy i číslování fází vychází z vládních dokumentů, neznamená však, že by před rokem 1997 neproběhla žádná fáze reformy veřejné správy.

<sup>21</sup> Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, §44: Platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů.

<sup>22</sup> Průcha, P.: Správní právo - obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 169



## 5.1 První fáze reformy veřejné správy

Územní reformou se vláda zabývala ihned po roce 1989. Byl zaveden nižší stupeň územně samosprávných celků, obcí a současně ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. zrušeny národní výbory. Národní výbory krajské byly zrušeny bez náhrady, národní výbory okresní byly nahrazeny okresními úřady, jejich působnost byla ohraničena územím okresu. V kompetenci okresních úřadů byl výkon státní správy ve věcech, které stanovily zvláštní zákony ve věcech státní správy, pokud nejsou svěřeny jinému specializovanému orgánu státní správy. Vedle obcí, představující samosprávu, a okresů, reprezentujících státní správu v území s všeobecnou působností, vznikaly tedy také dekoncentrované specializované orgány jednotlivých ministerstev a ostatních orgánů státní správy působících v oblasti okresů, ale v mnoha případech také v rozdílných územních obvodech. Tyto orgány pak suplovaly činnost regionálních samosprávných útvarů, které neexistovaly.

Je zřejmé, že tato situace nebyla optimální a plyne z ní potřeba vzniku vyšších územně samosprávných celků. Vznik těchto celků byl ustanoven ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.. Tímto zákonem bylo zřízeno 14 krajů s účinností od 1. ledna 2000. Právní úprava krajů je zakotvena v zákoně 129/2000 Sb. o krajích. Vlastní činnost začaly kraje však fakticky vykonávat až od 1. ledna 2001. Kraje zřizují své krajské úřady řízené řediteli, tyto úřady mají strukturu dle kompetencí, např. odbor kultury, školství, atd. Kromě výkonu veřejné správy v samostatné působnosti přešly na kraje i kompetence vykonávané v přenesené působnosti. Kompetence krajů vznikly přenesením některých kompetencí ústředních správních úřadů a jejich dekoncentrovaných orgánů, menší část kompetencí na kraje přešla z úřadů okresních.

V první etapě reformy byla také upravena působnost obcí a to zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích, zákonem č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze a zákonem č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech. Jednotlivé kompetence státní správy přešly na základě zvláštního zákona č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

Počátkem zahájené reformy bylo vlastní obnovení veřejné správy v tradičním pojetí, založené na souběžné existenci samosprávy a veřejné správy. Ve smyslu ústavního zákona č. 294/1990 Sb.<sup>23</sup> byly položeny ústavněprávní základy pro následné zpětné odstátnění části státní správy, v důsledku čehož pojem veřejná správa nabyla v našich podmínkách svého tradičního významu i obsahu.<sup>24</sup> Tak byl položen ústavní základ, na jehož základě byl vydán zákon ČNR o obcích č. 367/1990 Sb. Tím byla znovuobnovena územní samospráva, která si jako základní samosprávnou jednotku opět stanovila místní obec. Zavedena tak byla samospráva jen na základním stupni, tj. v obcích<sup>25</sup> vytvoření samosprávných obcí.<sup>26</sup>

Podle nově přijatého zákona na okresní úrovni došlo k vytvoření okresních úřadů jako výhradních orgánů státní správy s všeobecnou působností na území okresů.<sup>27</sup>

Právní úprava, postavení a rámcové vymezení základních úkolů, včetně vnitřní struktury, okresních úřadů bylo až do roku 2000 provedeno zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů. Od nabytí účinnosti zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, byly tyto výhradními nositeli státní správy. Zákon uváděl, „okresní úřady jsou správními úřady; vykonávají státní správu ve správních obvodech, které se nazývají okresy.“ Zákonem bylo možné okresní úřad zrušit či vytvořit, stejně jako upravit jeho určení a změny jeho sídla a správního obvodu. Zákon o okresních úřadech měl pouze omezenou platnost na dobu určitou (do 31. prosince roku 2002), jejich působnost pak byla přenesena na obecní a krajské úřady, případně jiné správní orgány.

---

<sup>23</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, pro ČR zrušeno ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

<sup>24</sup> Průcha, P.: Správní právo - obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 168

<sup>25</sup> K bezprostředně souvisejícím předpisům pak patřily zákony ČNR č. 368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a zákon č. 298/1992 Sb. o místním referendu, dále pak zákon ČNR č. 418/1990 o hlavním městě Praze.

<sup>26</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zrušen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.

<sup>27</sup> Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, zrušen zákonem č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

Zároveň byly přijaty i další zákony upravující např. finanční zajištění krajů. Jde především o zákony:

- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

K nejvýznamnějším kompetencím, které byly krajům svěřeny, patří zejména následující.

Ve školské oblasti přešla na kraje zřizovatelská funkce ke středním a odborným školám a učilištím, jazykovým školám, speciálním základním školám při zdravotnických zařízeních, základním uměleckým školám, dětským domovům apod.. Školské úřady na úrovni okresů byly zrušeny, jejich kompetence v přenesené působnosti přešly na kraje, jde hlavně o kontrolní a další funkce.

V kulturní oblasti kraje v rámci své samostatné působnosti schvalují koncepci rozvoje státní památkové péče v kraji a v rámci přenesené působnosti metodicky řídí výkon státní památkové péče v kraji a další.

V oblasti sociálního zabezpečení zřizuje a spravuje kraj v rámci samostatné působnosti zařízení sociální péče a ústavy sociální péče vykonávající diagnostickou službu. V rámci přenesené působnosti promíjí podmínku trvalého pobytu pro dávky státní sociální podpory.

V oblasti stavebního řízení, územního plánování a regionálního rozvoje kraj ve své samostatné působnosti schvaluje územní plány velkých územních celků ve svém území.

V rámci přenesené působnosti vykonává funkci nadřízeného orgánu územního plánování pro obce, podřizuje územní plány velkých územních celků, provádí stavební řízení a vydává rozhodnutí.

V oblasti vnitra byly na kraj přeneseny kompetence související s rozhodováním o vydávání, pozastavování, odnímání a navrácení osvědčení strážníkům obecní policie.

V zemědělské oblasti, oblasti myslivosti a rybářství kraje v přenesené působnosti rozhodují o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných, nebo lesů zvláštního určení, rozhodují o ukládání pokut, schvalování plánů pro lesy, povolují honitby a farmový chov zvířat.

V oblasti dopravy se kraje staly vlastníkem silnic druhé a třetí třídy na svém území. Mimo to má kraj v kompetenci povolování zvláštního užívání silnic pro užívání těžkých a rozměrných vozidel, udělování a odebírání oprávnění k provozování stanic technické kontroly, výkon dozoru nad prací osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě atd.

V oblasti životního prostředí se jedná především o přenos kompetencí v souvislosti s nakládáním s odpady. Kraj v přenesené působnosti vede a zpracovává evidenci odpadů a zpřístupňuje ji občanům, v samostatné působnosti zpracovává koncepcí odpadového hospodářství atd.

Cílem první části reformy bylo vytvoření právního rámce logistických a finančních podmínek pro vytvoření a činnost orgánů vyšších územních samosprávných celků. Tímto uspořádáním došlo k vytvoření mezičlánku mezi obecní samosprávou a ústřední státní správou. Kraje nabyly pozici tvůrců regionální politiky. Krajům k výkonu své funkce byla svěřena i iniciativa předkládat návrhy zákonů. Volbami do krajských zastupitelstev je zaručen podíl občanů na samosprávě.

## 5.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy

Druhá fáze reformy veřejné správy navazuje na první fázi reformy, jejíž těžiště spočívalo ve zřízení krajů, jako vyšších územních samosprávných celků s přenesenou působností ve věcech státní správy. Základním cílem druhé fáze reformy bylo další rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů. V této souvislosti došlo v letech 2002-2003 k přesunutí kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy, na obce a kraje, ať již do samostatné nebo přenesené působnosti.<sup>28</sup>

Hlavním cílem této druhé fáze reformy bylo prohloubení decentralizačních a dekoncentračních procesů. V letech 2002 - 2003 byly na obce a kraje převedeny kompetence, které dosud vykonávaly orgány státní správy, buď do samostatné, nebo přenesené působnosti.

Druhá fáze reformy územní veřejné správy byla postavena na ukončení činnosti okresních úřadů a to k 31. prosinci 2002 a současně přenesení jejich působnosti převážně na územní samosprávné celky, tedy obce s rozšířenou působností a kraje, případně jiné orgány státní správy. Mezi významné faktory, které podmínily druhou fázi reformy, se stalo nevyhovující územně správní uspořádání z roku 1960. V tomto roce byla v rámci reformy opomenuta mnohá přirozená mikroregionální centra a narušeny geograficky odůvodněné a historicky vžitě správní obvody.<sup>29</sup> To se stávalo zdrojem trvalého napětí mezi některými městy, hlavně v okresech, kde zásahy reformy z roku 1960 byly více necitlivé. To pak bylo příčinou narušených vztahů mezi mnoha regiony a městy. Nová kategorizace obcí navazuje na vznik krajů a zrušení okresních úřadů.<sup>30</sup> Kompetence okresních úřadů byly přeneseny na jiné stupně územní veřejné správy, a to v nejširší míře na orgány územních samospráv, tj. nejvíce

---

<sup>28</sup> Kolektiv autorů: Reforma veřejné správy v České republice, Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003, s.21

<sup>29</sup> Kolektiv autorů: Reforma veřejné správy v České republice, Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003, s. 21

<sup>30</sup> Do počátku roku 2003 se obce z hlediska rozsahu výkonu státní správy členily na obce s pověřením I.stupně (6724 obcí) a obce s pověřením II.stupně (383 obcí - do jejich působnosti navíc náleželo stavební či pozemkové řízení, vedení matrik atd.). Přesunem kompetencí z okresních úřadů na obce vznikly obce s pověřením III. stupně.

na obce a návazně na kraje. Bylo nezbytné nejprve rozhodnout o výběru obcí, kterým měla být většina kompetencí okresních úřadů přenesena.

Tyto obce byly expertně vybírány na základě dvou hlavních kritérií:

1. počet obyvatel správního obvodu obce
2. dostupná vzdálenost obce do střediska regionu.

Mezi další kritéria patřila hustota osídlení daného území, geografická poloha střediska, dojíždka za prací či do škol a správní spádovost.<sup>31</sup> Počet obcí s rozšířenou působností je 388.<sup>32</sup> Tyto obce, vykonávající část působnosti státní správy, mají vytvořeny potřebné personální a materiální podmínky a vykonávají na svém území a na území některých dalších obcí státní správu jako např. stavební úřad nebo matriční úřad. Ohledně rozdělení kompetencí přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností a krajským úřadem pak byla zvolena kritéria dostupnosti pro občany, efektivity, kvality a hospodárnosti výkonu veřejné správy na příslušném stupni, četnosti vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy, náročnosti přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu z hlediska zajištění lidských zdrojů pro tuto činnost, omezení přenosu prvoinstančního rozhodování na stupeň kraje z důvodů nežádoucího zvyšování rozsahu odvolacího řízení na ústředních správních orgánech, snahy přenést výkon působností s větší frekvencí, které mají přímou vazbu k občanovi, na nejnižší, tj. obecní úroveň.<sup>33</sup> Na obecní úřady s rozšířenou působností se přenesl výkon státní správy na úseku např.: evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních pasů, řidičských průkazů, vedení registru motorových vozidel, vodoprávní řízení, odpadové hospodářství, ochrany životního

---

<sup>31</sup> Obce vybíralo Ministerstvo vnitra za spolupráce s Přírodovědeckou fakultou Karlovy univerzity v Praze a Výzkumným centrem regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně.

<sup>32</sup> Viz.: zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

<sup>33</sup> Kolektiv autorů: Reforma veřejné správy v České republice, Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003, s. 22

prostředí, státní správy lesů, myslivosti a rybářství, na úseku dopravy a silničního hospodářství, dávek a služeb sociální péče, sociálně právní ochrany dětí, péče o staré a zdravotně postižené občany, o nepřízpůsobivé občany aj.<sup>34</sup>

Kompetence okresních úřadů byly převedeny i na jiné subjekty veřejné správy než na obce, a to na krajské orgány, jiné správní úřady a ústřední správní úřady. Tyto subjekty vymezil zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

K převodu kompetencí okresních úřadů na krajské orgány došlo tedy v oblastech, kde:

- kraj vystupuje jako zprostředkovatel mezi státem a obcí
- se jedná o odbornou metodickou nebo poradenskou činnost kraje; dále
- v oblasti výkonu státní správy, kde kraje fungují jako řídicí a kontrolní orgány
- jde o působnosti s malou četností rozhodování nebo vysokou pracností
- je vyžadován vysoký stupeň odbornosti a dostatek kvalifikovaných
- odborníků
- výkon působnosti překrývá správní obvod jedné obce s rozšířenou
- působností
- musí rozhodovat nejbližší nadřízený orgán.

Na úroveň kraje byla z okresních úřadů přenesena menší část kompetencí, zahrnující především: odvolací řízení proti rozhodnutím obcí ve správním řízení v první instanci, kontrolu výkonu státní správy orgány obcí a metodická pomoc obcím, výkon dozoru nad zákonností ve státní správě a samosprávě obcí, oprávnění rozhodnout v případě nečinnosti

---

<sup>34</sup> Kolektiv autorů: Reforma veřejné správy v České republice, Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003, s. 22

obce v přenesené působnosti o jejím výkonu jiným obecním úřadem.<sup>35</sup> K správním úřadům, na které byly převedeny některé kompetence okresních úřadů náleží Pozemkový úřad, mj. provádějící pozemkové úpravy, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, oblastní archivy apod.

Legislativní rámec druhé fáze reformy byl schválen v červnu roku 2002 a tvoří jej tyto

zákony:

- zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů,
- zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností,
- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> V první fázi reformy územní veřejné správy došlo k přenesení mnohem většího objemu pravomocí z ministerstev, školských a okresních úřadů na kraje v jejich přenesené i samostatné působnosti. Přenos se týkal oblasti školství, kultury, sociálního zabezpečení, dopravy, ochrany životního prostředí, dále oblasti stavebního řízení, územního plánování a regionálního rozvoje, zdravotnictví, zemědělství, vodního hospodářství, rybářství a myslivosti aj. Celkem byla přenesena působnost z 29 zákonů a dotýkala se devíti resortů.

<sup>36</sup> Kolektiv autorů: Reforma veřejné správy v České republice, Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003, s. 23



## 6. Územní veřejná správa po roce 1989

Jednou z důležitých změn Ústavy byl ústavní zákon č. 46 /1990 Sb. z roku 1960, který změnil povahu poslaneckého mandátu. Byla to příprava na volby, které se měly konat podle principu poměrného zastoupení, při kterém se voliči vyslovují pro politickou stranu. Dále stanovil neslučitelnost poslaneckého mandátu a některých funkcí (soudce, vojáka z povolání,...).

Dalším z důležitých zákonů byl ustavní zákon č. 556/1990 Sb., který uspořádával dělení kompetencí mezi federací a republikami ve prospěch republik. Republiky mohly přijmout vlastní ústavy, aniž by byly vázány přijetím federální ústavy, nesměly jí však odporovat.

Je zřejmé, že česká veřejná správa nemohla dále fungovat bez zásadních reforem. Bylo důležité změnit ekonomické, bezpečnostní a v neposlední řadě ideologické principy a vytvořit novou koncepci veřejné správy. Původní návrh, tedy zachování národních výborů byl zpochybněn již v roce 1990, tehdy přestaly tyto výbory existovat na všech úrovních.

V dalších diskuzích převládal názor vrátit se ke stavu z roku 1938. U vyšších územněsprávních celků ovšem jednota názoru nepanovala. I u těchto celků sice existovala historická návaznost, ale díky častým změnám byly vztahy mnohem nižší než u místních samospráv, anebo neexistovaly vůbec.

Došlo tedy ke zřízení okresních úřadů, ale jednalo se pouze o přechodné řešení. Okresní úřady působily jako orgány státní správy I. instance. Krajské úřady, jako nástroje moci bývalého režimu, byly zrušeny zcela. Původně se vláda vyslovila pro návrh zemského zřízení. Přesto se ve výboru pro zemské zřízení (vytvořen vládou) diskutovalo o 3 variantách zřízení – zemské, krajské a o jejich kombinaci. Na základě těchto závěrů výboru se nakonec vláda přiklonila ke krajskému zřízení. Existoval také názor, že postačí pouze obecní samospráva bez vyšších územněsprávních celků. Ministerstva a ostatní státní orgány, ale potřebovaly řešit výkony státní správy a proto zakládala specializované orgány státní správy a detašovaná pracoviště. Takové uspořádání ovšem vedlo k enormnímu nárůstu administrativy a její roztříštěnosti bez možnosti efektivní mezioborové vazby. Na okresní úřady byl přenášen výkon státní správy za neexistence vyšších územněsprávních celků. Musely vykonávat i část úkonů, které spadají právě do kompetencí vyšší samosprávy. Čím déle by přetrvávala činnost

okresních úřadů, tím více se stěžovala možnost změny územního uspořádání. Definitivní ukončení činností okresních úřadů proběhlo až k 31. 12. 2002.

Po volbách do Národní rady v létě 1992 se zvolená vláda zavázala k pokračování správní reformy a to zejména přenesením rozhodovacích pravomocí a odpovědností co nejbližší občanům. Reforma byla zpracovávána Úřadem pro legislativu a veřejnou správu České republiky (ÚSVL). Byl zřízen zákonem České národní rady č. 474/1992 Sb. Důvodem byla nejednotnost záměrů uvnitř politických reprezentací v parlamentu i vládě.

K definitivnímu rozpadu federace došlo k 31. 12. 1992. Práce na Ústavě České republiky započaly ale samozřejmě před tímto datem. Ústava byla schválena 16. 12. 1992 jako ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. s účinností od 1. 1. 1993. Je součástí tzv. ústavního pořádku ČR. Důležitým předmětem ústavní úpravy je systém dělby moci v ČR, tvořený orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Moc zákonodárnou tvoří dvoukomorový Parlament České republiky, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Moc výkonnou tvoří prezident ČR, vláda ČR a další orgány. Prezident republiky je volen parlamentem na společné schůzi obou komor na dobu 5 let, nejvíce však na 2 funkční období po sobě a není ze své funkce odpovědný. Akty prezidenta republiky jsou vázány na kontrasignaci vlády. Prezident republiky je vrchním velitelem ozbrojených sil. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje místopředsedy a ministry a pověří řízením některého z ministerstev, členem vlády nemůže být nikdo, kdo není ministrem. Vláda činí rozhodnutí ve sboru. Podle ústavy jde o kolektivní orgán se všeobecnou působností. Vláda má na starosti řízení, koordinaci a kontrolu ministerstev a jiných správních úřadů. Může vydávat nařízení, která mají povahu všeobecných právních předpisů. Může také vydávat nařízení, které ovšem zavazuje jen její členy. Činnost vlády zabezpečuje úřad vlády, nemá ovšem povahu správního orgánu. Jednotlivá ministerstva mají povahu specializovaných orgánů s monokratickým řízením. K jejich zřízení je třeba zákona. Ústava neupravuje jejich počet. V čele ministerstva stojí ministr. Věcná působnost ministerstev je vymezena především zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných orgánů státní správy – tzv. kompetenční zákon. Ministerstva se tedy podílí na jednotné státní politice, formulují a uskutečňují politiku svého rezortu, vypracovávají návrhy koncepce rozvoje v dané oblasti, posuzují návrhy jiných ministerstev a připravují návrhy pro zpracování příslušných kapitol státního rozpočtu.

Ministerstva vydávají jako své právní normy vyhlášky. K jejich vydávání musejí být výslovně zmocněny zákonem. Dále mohou vydávat směrnice, ty nejsou všeobecně právně závazné, zavazují pouze příslušné úřady hierarchicky přímo podřízené ministerstvu – včetně přenesené působnosti samosprávných orgánů.

Jako soudní orgán ochrany ústavnosti zřizuje ústava Ústavní soud. Moc soudní tvoří podle ústavy Ústavní soud ČR a soustava obecných soudů. Dalšími Ústavou ČR upravenými institucemi jsou Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka. Povahu ústředních orgánů státní správy nelze přiznat některým speciálním orgánům státní správy s celostátní působností, tyto orgány jsou zřizovány jednotlivými ministerstvy jako jejich samostatné složky a jsou podřízeny příslušnému ministru (Česká školní inspekce, Státní energetická inspekce,...). Výkony státní správy jsou prováděny i orgány, které nemají povahu správních orgánů. Jedná se především o Českou národní banku (bankovní dohled) nebo Úřad pro ochranu osobních údajů (ochrana osobních údajů včetně ukládání sankcí za porušení). Ústava ČR může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony, přičemž ústava nepřipouští změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. K hlasování o Ústavě ČR se požaduje souhlas třípětinové většiny všech poslanců i senátorů. Ústava dále upravila právo na samosprávu a také právo na výkon samosprávy.

Územní správou je ta část veřejné správy vykonávající správu na příslušném administrativním území. Jedná se o orgány, které nemají charakter ústředních orgánů. Ty se dají rozlišit na specializované orgány (s omezenou působností) a dále na orgány samosprávy a státní správy. Vzhledem ke zvolenému společnému výkonu státní správy jsou výkonem této správy pověřeny orgány samosprávy.

Základními samosprávnými celky se staly obce. Vyšší územně správní celky tato ústava zatím nedefinovala. Obce spravovalo obecní zastupitelstvo volené na 4 roky. Orgánům samosprávy se tedy mohl svěřit výkon státní správy v přenesené působnosti. Pro výkon přenesené působnosti platí, že území obce je správním obvodem a představuje tak dekoncentrační prvek. Samostatná působnost představuje decentralizační prvek. Pokud není stanoven zákonem případ, kdy se jedná o přenesenou působnost, poté se jedná vždy o samostatnou působnost.

Ústava definuje obce jako základní samosprávná společenství občanů. Obce tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Zákonem je obci přiznána právní subjektivita a může tedy vystupovat vlastním jménem a nést z toho odpovědnost. Základním orgánem obce je zastupitelstvo. V čele obce je starosta volený zastupitelstvem, ten reprezentuje obec navenek a stojí v čele obecního úřadu. Výkonným orgánem obce je rada volená zastupitelstvem. Rada obcí se nezřizuje ve všech obcích, ale jen v obcích kde je alespoň členů zastupitelstva. Realizátorem výkonu jak v samostatné působnosti tak i v přenesené je obecní úřad. V čele obcí s pověřeným obecním úřadem a u obcí vyšších kategorií je tajemník obecního úřadu. Zřízení funkce tajemníka lze i u nižších kategorií obcí. Obce si mohou zvolit poradní orgány obce, zastupitelstvo volí výbory, rada komise. Na základě ústavy mohou samosprávné celky vydávat v samostatné působnosti právní předpisy - obecně závazné vyhlášky. Vyhlášky obce vydává zastupitelstvo obce. V přenesené působnosti vydává rada obce nařízení obce. Obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí. Zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, byl obcím dán majetek, kterým bylo možné naplnit jeden z předpokladů reálné samosprávy. Právní normou upravující současné postavení obcí, jejich rozdělení a vnitřní strukturu je až zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Zatím neexistovala přesná představa, jak bude nové krajské zřízení vypadat. Existovaly 3 hlavní varianty. První byla zcela nová o dvoustupňovém uspořádání, kde se na místo okresů a krajů plánovalo s vytvořením asi 40 jednotek. Ve druhé variantě se předpokládalo využití krajů ve stejných hranicích jako z roku 1960. Ovšem tato varianta opět opomenula přirozená mezoregionální centra. Třetí a nakonec podpořenou variantou bylo rozčlenění krajů stejné jako v roce 1949. Tato varianta právě přirozená centra zachovávala a podporovala. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vyšších územních celcích, zřídil 13 krajů, hlavní město Praha v něm získalo statut kraje. Z důvodu prozatímního nestanovení kompetencí novým krajům, byla velká legisvakance mezi platností a účinností. Zákon nabyl účinnosti až 1. 1. 2000. Kompetence krajů byly stanoveny jinými zákony. Pro výkon správy byl zvolen kombinovaný model, kdy jak již bylo zvykem u místní samosprávy, tak i vyšší samospráva vykonávala jak samosprávu, tak i státní správu v přenesené působnosti na vymezeném území.

Působnost nových krajů stanovil zákon. č. 129/2000 Sb., o krajích. Podle něj Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zákonem, zastupitelstvem kraje a radou kraje a napomáhá činnosti výborů a komisí jako poradních orgánů. Dále vykonává zákonem stanovenou státní správu (přenesená působnost). V čele kraje je hejtman kraje, volený do funkce zastupitelstvem kraje a jemu se ze své funkce odpovídá. V čele krajského úřadu stojí ředitel, jmenovaný hejtmanem a schválený ministrem vnitra. Vnitřně se krajský úřad dělí na odbory. V listopadu 2000 byla zvolena krajská zastupitelstva. Se vznikem krajů souvisí i zánik orgánů státní správy se všeobecnou působností. Je zachována existence specializovaných orgánů státní správy. Nejvíce těchto orgánů působí podle krajského a okresního zřízení z roku 1960, nebo mají své zcela zvláštní obvody. O vývoji v Československu a poté v České republice po roce 1989 se dá hovořit také jako o kontinuální proměně. Vývoj české veřejné správy pokračoval a neustále pokračuje i po roce 2000. V tomto roce byla přijata celá řada zákonů vyplývajících z reformních kroků po roce 1989.

## 7. Vztah územní samosprávy a státní správy

Územní samospráva v rámci veřejné správy představuje správu veřejných záležitostí prostředky nestátního charakteru. Jde tedy o výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými veřejnoprávními subjekty aprobovanými státem. Subjektům územní samosprávy jsou svěřovány úkoly, které bezprostředně souvisí s jejich územním aspektem. Tak dochází k decentralizaci části správy státu na veřejnoprávní korporace. Předpokladem pro úspěšné přenesení veřejné moci na subjekty nestátního charakteru je demokratické státní zřízení založené na pluralitě společenských a politických zájmů, jelikož stát a veřejnoprávní korporace v tomto případě fungují vedle sebe relativně nezávisle a je potřebné, aby stát danou autonomii územní samosprávy plně respektoval.

### *7.1 Rozlišení územní samosprávy a státní správy*

Územní samospráva má znaky společné se státní správou i se správou soukromou. Má blízko k soukromé správě v tom, že vykonává správu vlastních záležitostí, ale na straně druhé mají tyto záležitosti stejně jako ve státní správě veřejnosprávní charakter. Můžeme tedy konstatovat, že územní samospráva je veřejná správa, která se vyznačuje svou orientací na vlastní záležitosti, jejichž rozsah je odvozen od území samosprávného celku. Při vymezení pojmu samosprávy bývá rozlišován politický a právní pojem. Právní pojem samosprávy vyjadřuje výkon samosprávy od státu odlišným subjektem. Politický pojem samosprávy je podstata samosprávy jako formy realizace veřejné správy občany.

Územní samospráva je taková forma činnosti, jejímž úkolem je realizace vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc je odvozena od rozsahu moci veřejné, který jí byl svěřen a kterým disponuje. Obsahem samosprávné moci tak je:

- pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů,
- výkon vlastních mocenských aktů samosprávného subjektu,
- výkon obsahu zákonů státu.

Státní správa se odlišuje od územní samosprávy tím, že zahrnuje pouze pravomoc k výkonu obsahu zákonů, jakožto aktů orgánu státní moci.

## 7.2 *Koexistence státu a územní samosprávy*

Veřejná moc ve státě je pouze jedna. Je tedy zřejmé, že přenesením části veřejné moci na územní samosprávné celky dochází k určitému sebeomezení státu. Z. Koudelka k tomu uvádí, že sebeomezení státu ve prospěch samosprávy vždy vyžaduje důvěru politické reprezentace na ústřední úrovni vůči správnosti teorie dělby moci obecně a vůči samosprávě zvláště. S tímto nelze než souhlasit, protože v případě nedůvěry k samosprávě územních celků a obavy z větší moci samosprávy je přenos veřejné moci na samosprávu beze smyslu.

Z pohledu státu jako ryze mocenského subjektu je samospráva vždy něčím, co státní moc omezuje, rozměňuje a zdržuje a brání jí ve snadné a operativní realizaci státní moci. Ovšem budeme-li vycházet z přístupů vycházejících ze současného chápání samosprávy v evropském kontextu, pak musíme považovat centrální státní moc jen za jeden ze stavebních prvků moderního liberálně demokratického státu, přičemž za další takový nepostradatelný prvek je považována samospráva.

Vztah vlády a územní samosprávy je konkurenční, jelikož samospráva existuje poměrně nezávisle na vládě a omezuje moc vládní byrokracie. Zájmy vlády a územní samosprávy mohou být v určité míře i protichůdnými a nelze tak vyloučit, jejich konflikt. Toto ale nemusí být vnímáno negativně, protože samospráva jako čtvrtá moc ve státě je protiváhou moci výkonné a je tak zcela v pořádku, že výkonnou moc omezuje. Územní samospráva tímto podporuje dělbu moci ve státě a zajišťuje tak současně také větší míru svobody jedince.

Určitá míra konkurence státní správy a samosprávy ale neznamena, že stojí proti sobě. Jelikož se jedná v obou případech o veřejnou správu, platí, že samospráva i státní správa jsou ovládány stejnými základními principy a jejich hlavní cíl v podobě dobré správy je v zásadě totožný. Také občané obvykle nehodnotí chod samosprávy či státní správy odděleně, ale berou veřejnou správu jako jeden celek. Klíčové pro chod veřejné správy jako celku je racionální rozložení kompetencí mezi státní správu a samosprávu tak, aby byl jejich výkon co

nejefektivněji zajištěn. V otázce jaké kompetence vyhradit samosprávě a jaké státní správě se v evropském kontextu nejvíce vychází z principu subsidiarity, který bude dále ještě více rozebrán.

### *7.3 Vztah územní státní správy a samosprávy*

Pro komplexní vztah státní správy a samosprávy je podstatné zejména řešení vztahu samosprávy a státní správy vykonávané na místní či regionální úrovni. Tento problém musí řešit, s výjimkou velmi malých států, každý moderní stát, jelikož z praktického hlediska není možné vykonávat státní správu jen prostřednictvím orgánů v centru. Je tedy nutná i územní státní správa. Z hlediska vztahu této územní státní správy se samosprávou se vyvinuly tři modely:

- oddělená státní správa a samospráva,
- smíšená veřejná správa,
- plná samospráva.

Česká republika je typickým představitelem smíšeného modelu veřejné správy, kdy k územní státní správě je využíváno existující zřízení územní samosprávy. Ovšem je třeba podotknout, že jednoznačné rozdělení veřejné správy na samosprávu a státní správu vyčerpávajícím výčtem není vzhledem k dynamice v obsahu řešených úkolů a jejich zvyšující se náročnosti prakticky možné.



#### *7.4 Zásahy státu do územní samosprávy*

Autonomie územní samosprávy je limitována možností státu zasahovat do působnosti samosprávy. Při těchto zásazích je nutno vycházet z Ústavy, která umožňuje zásah do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Největší možnosti má v tomto směru moc zákonodárna, která stanovuje meze územní samosprávy a může je zákony v rámci ústavního zmocnění rozšířit či zúžit. Rozsáhlé možnosti zásahů do územní samosprávy má také moc soudní prostřednictvím přezkumu individuálních i normativních právních aktů územní samosprávy. Děje se tak v soudnictví správním v oblasti přezkumu individuálních právních aktů a v soudnictví ústavním, co se týče normativních právních aktů územních samosprávných celků.

Co se týče moci výkonné, tak její možnosti zásahu do územní samosprávy jsou dány především jejich dozorovými a kontrolními funkcemi. V rámci přenesené působnosti územní samosprávy se nejedná pouze o zásahy, ale přímo o řízení z pozic ústředních správních úřadů. Jelikož se jedná o hierarchicky členěnou státní správu, platí pro orgány obcí a krajů v přenesené působnosti také metodické pokyny a interní směrnice v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Naopak v zásazích do samostatné působnosti obcí a krajů je výkonná moc omezena pouze na dozor a kontrolu.

## 8. Přenesená působnost obcí a krajů

Přenesenou působnost můžeme charakterizovat jako činnost vykonávanou jménem státu, na odpovědnost státu (včetně jeho odpovědnosti za případně vzniklé škody<sup>37</sup>), na výkon přenesené působnosti stát poskytuje příspěvek ze státního rozpočtu. Výkon přenesené působnosti probíhá v hierarchicky uspořádané organizační struktuře (uplatňují se principy nadřízenosti a podřízenosti).

Hranice mezi přenesenou a samostatnou působností je často velmi tenká a v některých odvětvových oblastech se úkoly v přenesené a samostatné působnosti prolínají. Při určování, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost nutno zmínit jedno zcela zásadní kritérium vymezené OZř (§ 8) tak i KZř (§4), které stanoví, že *pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí (krajů) a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce (kraje), platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*<sup>38</sup>

Výkon samostatné i přenesené působnosti územních samosprávných celků je podroben dozorové a kontrolní činnosti státu, jejímž cílem je zajištění efektivního fungování veřejné správy v České republice a zejména souladu výkonu těchto působností se zákonem a v případě působnosti přenesené rovněž s jinými (podzákonnými) právními předpisy.

Podstatou dozorové a kontrolní činnosti je zjištění skutečného stavu výkonu působnosti, porovnání tohoto stavu se stavem požadovaným právními předpisy a případné přijetí opatření k nápravě.

---

<sup>37</sup> Srov. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

<sup>38</sup> K vymezení samostatné a přenesené působnosti srovnej náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/1997 ze dne 24. listopadu 1998

## 8.1 Přenesená působnost obcí

Přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím, která je stanovena zvláštními zákony, přičemž na obce je přenesena různá míra státní správy.<sup>39</sup> Delegation státní správy na obce má oporu v Ústavě, která v čl. 105 určuje, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit také jen na základě zákona. Jestliže se jedná o přenesenou působnost podléhající instančnímu postupu, pak je na obec přenesena vždy prvoinstanční funkční příslušnost.<sup>40</sup>

Dle zákona o obcích se orgány obce při výkonu přenesené působnosti řídí zákony a jinými právními předpisy a usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>41</sup> Při vydávání nařízení obce a rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob postačuje, řídí-li se obec právním řádem. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou obcím ukládat povinnosti nad rámec zákona. Zákon dále stanoví, že podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Při výkonu přenesené působnosti formou individuálních správních aktů je obec navíc vázána i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu.

Zabezpečení výkonu přenesené působnosti je povinností obce, nikoli jen jejím právem, jelikož osoby podléhající územní samosprávě mají právo na řádně fungující veřejnou správu.<sup>42</sup> Základní rozsah agendy přenesené působnosti vykonávají zpravidla všechny obce bez ohledu na to, jak jsou personálně, odborně a finančně vybaveny. Je zřejmé, že zajištění přenesené působnosti může být pro mnohé obce značně obtížné. I z těchto důvodů mají obce právo na metodickou a odbornou pomoc při výkonu přenesené působnosti. Tuto

---

<sup>39</sup> Kadečka, S. In Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L. a kol. Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. str. 136.

<sup>40</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 148.

<sup>41</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 149.

pomoc vykonává vůči orgánům obcí na základě zákona o obcích příslušný krajský úřad. Na základě principu vzájemné součinnosti ve veřejné správě tak ovšem mohou činit i jiné správní úřady.

Za výkon přenesené působnosti odpovídá obec státu. Pokud je stát povinen uhradit škodu způsobenou samosprávným celkem při výkonu přenesené působnosti, má následně právo vymáhat regresní úhradu vůči tomuto celku až do výše nahrazené škody, ovšem v poměru, v jakém se územní samosprávný celek na škodě podílel.<sup>43</sup>

Zákonem určená přenesená působnost může být přesunuta těmito způsoby:<sup>44</sup>

- Veřejnoprávní smlouvou mezi obcemi stejné skupiny přenesené působnosti. Toto zcela jistě platí pro obce 1. stupně, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>45</sup> Jednoznačně toto právo mají také obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu.<sup>46</sup> Nepříliš jasné však je, zda tímto právem disponují také obce s pověřeným obecním úřadem. S. Kadečka k tomu uvádí, že zákon těmito obcím modifikaci přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy neumožňuje.<sup>47</sup> Na rozdíl od obcí prvního a třetího stupně v zákoně o obcích úprava pro obce s pověřeným úřadem chybí, stejně jako úprava odejmutí přenesené působnosti v případě neplnění povinnosti. Tato asymetrická a nelogická situace odporuje rovnému postavení obcí.

---

<sup>43</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 85.

<sup>44</sup> Podle Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 150.

<sup>45</sup> § 63 odst. 1 zákona o obcích.

<sup>46</sup> § 66a odst. 1 zákona o obcích.

<sup>47</sup> Kadečka, S. In Břeň, J., Cogan, R., Galuška, P. a kol. Obce 2006-2007. Praha: ASPI, a.s., 2006, str. 44.

- Delegací působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Tato delegace může proběhnout na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra na návrh obce s pověřeným úřadem.
- Rozhodnutím krajského úřadu z obce 1. stupně na obec s pověřeným úřadem.<sup>48</sup>
- Rozhodnutím Ministerstva vnitra z obce s rozšířenou působností na jinou obec s rozšířenou působností.<sup>49</sup>

Zde je třeba podotknout, že zákonné zpracování přesunu přenesené působnosti není příliš kvalitní a vzbuzuje dohady. Zákon celý institut zcela opomíjí z hlediska obcí 2. stupně. Vysvětlení takového opomenutí jakýmkoli záměrem zákonodárce není namístě, jelikož takový záměr by zcela postrádal logiku i oporu v principech samosprávy. Situace našla odraz i v literatuře. S. Kadečka se o ní zmiňuje s kritikou opomenutí zákonodárce.<sup>50</sup> Z. Koudelka uvádí, že přesun přenesené působnosti z jedné obce 2. stupně na jinou obec 2. stupně na základě rozhodnutí krajského úřadu možný je.<sup>51</sup> Opomenutí úpravy veřejnoprávních smluv o přesunu přenesené působnosti mezi obcemi 2. stupně však zmiňuje také.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Podle § 65 zákona o obcích

<sup>49</sup> Podle § 66b zákona o obcích

<sup>50</sup> Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha : C.H.Beck, 2003, str. 137.

<sup>51</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 151.

<sup>52</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 154.

## 8.2 Přenesená působnost krajů

Přenesená působnost kraje je státní správa vykonávaná krajem, která je stanovena zvláštními zákony. Delegace státní správy na kraje má oporu v Ústavě ČR, která v čl. 105 určuje, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit také jen na základě zákona.

Podle zákona o krajích se orgány kraje při výkonu přenesené působnosti řídí celým právním řádem, dále také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>53</sup> Při vydávání nařízení kraje a rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob postačuje, řídí-li se kraj právním řádem. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou krajům ukládat povinnosti nad rámec zákona. Zákon dále stanoví, že podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Při výkonu přenesené působnosti formou individuálních správních aktů jsou orgány kraje navíc vázány i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu. Zabezpečení výkonu přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností kraje, jelikož osoby podléhající samosprávě mají právo na řádně fungující veřejnou správu.<sup>54</sup>

Rozlišení, zda konkrétní činnost kraje spadá do působnosti samostatné či přenesené je mnohdy nesnadné a přináší tak i řadu praktických problémů. Ústava České republiky v čl. 104 odst. 1 v tomto směru stanovuje, že působnost zastupitelstev samosprávných celků může být stanovena jen zákonem.<sup>55</sup> Pojem zastupitelstvo v dikci Ústavy je poněkud zavádějící, jelikož se jedná o vymezení působnosti jako veřejnoprávní korporace, nikoliv pouze o působnost jejího orgánu. Přenesená působnost je ústavně zakotvena v čl. 105 Ústavy, který stanovuje, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen zákonem. Na základě těchto ustanovení lze konstatovat, že Ústava přenechává určení mezí přenesené a samostatné působnosti krajů zákonodárcům, aniž by je v tomto směru příliš limitovala.

---

<sup>53</sup> Zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 234.

<sup>55</sup> č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

## 9. Ústavní organizace samosprávy

### 9.1 Ústavní zakotvení obcí

Ustanovení § 1 Zákona o obcích vymezuje obec jako územní samosprávné společenství občanů, zákon přejímá a spojuje vymezení pojmu „obec“ dané v čl. 99 a 100 odst. 1 Ústavy.<sup>56</sup> Článek 99 Ústavy říká, že *Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.* Článek 100 Ústavy říká, že *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.* V souladu s ústavou také charakterizujeme povahu obce jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, neuvádí však, na rozdíl od čl. 101 Ústavy, že obce hospodaří dle vlastního rozpočtu. Právě čl. 101 Ústavy říká, že *Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.* Článek 102 Ústavy říká, že *Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.* Obcí se týká ještě další článek Ústavy a to čl. 104, který říká, že *Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

---

<sup>56</sup> Svoboda, K., Grospič, J., *Zákony o územní samosprávě*, Eurounion, s.r.o., 2003, str. 12

### 9.1.1 Postavení obcí v systému veřejné správy

Obec je základní jednotkou územní samosprávy a významným subjektem regionálního rozvoje.<sup>57</sup> Právní předpisy, které regulují postavení obcí v ČR, jejich organizaci a činnost, jsou v současnosti na úrovni<sup>58</sup>:

- ústavní

Listina základních práva a svobod,

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,

- mezinárodní

Evropská charta místní samosprávy – zákon č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy,

- zákonné

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích,

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích,

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,

zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (další zákony, které regulují postavení obcí v ČR na zákonné úrovni, jsou vymezeny v Příloze č. 1)

---

<sup>57</sup> MILAN, J. Fiskální pozice malých obcí [online]. [cit. 2008 – 03 – 30]. Dostupné na WWW: <[http://kvf.vse.cz/storage/1180452135\\_sb\\_jilek.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1180452135_sb_jilek.pdf)>.

<sup>58</sup> Aut. kol. *Obce 2005*. Praha: ASPI, 2005. 684 s. ISBN 80-7357-075-0. s. 3.



Obec je podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku, který je vymezen hranicí území obce. V tomto zákoně je obec dále vymezena jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a hospodaří s ním, má vlastní finanční prostředky a sestavuje svůj vlastní rozpočet. Obec má postavení právnické osoby, v právních vztazích tedy vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem vyjádřený v zákonech a v jiných právních předpisech. Za předpokladu, že obec splňuje stanovená kritéria (alespoň 3 000 obyvatel a pokud tak stanoví předseda poslanecké sněmovny po vyjádření vlády) může nést i označení město. Zákon o obcích také upravuje zvláštní kategorii měst označenou jako územně členěná statutární města, jimiž jsou zvláště významná města, která upravují své vnitřní poměry statutem. Jejich správa je odlišná od ostatních měst a to především samosprávou městských částí. Poměry hlavního města Prahy upravuje zvláštní zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Dle obecního zřízení mohou obce zřídit tzv. osadní výbor, který má podobu nižších stupňů místní samosprávy. Jeho členy jsou obyvatelé s trvalým bydlištěm v dané části. Tento výbor předkládá orgánům obce návrhy zaměřené na rozvoj dané části obce a rozpočet obce. Dále se vyjadřuje k návrhům, které jsou předkládány orgánům obce k rozhodnutí v případě, že se vztahují k dané části obce. Existencí tohoto výboru lze do značné míry kompenzovat nevýhody plynoucí z poměrného volebního systému do zastupitelstva. Tento systém totiž nezajišťuje, že budou členy zastupitelstva zástupci všech částí obce, což se může projevit v nerovnoměrném prosazování zájmů jednotlivých částí obce.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> GALVASOVÁ, I. a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgeotown, 2007. s. 140. ISBN 80-251-20-9. s. 22.

Podstata obce spočívá ve vzájemném propojení čtyř následujících aspektů<sup>60</sup>:

- Osobní – každá obec představuje společenství fyzických osob vystupujících v pozici tvůrců a také v pozici adresátů místní veřejné správy.
- Územní – každá obec má vlastní území, na němž je vykonává samosprávná působnost.
- Mocenský – každá obec je vybavena pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejno-mocenskými aktů. Východiskem českého obecního zřízení je tzv. smíšený systém, kdy obce vedle vlastní působnosti vykonávají i působnost přenesenou, tzn. určitý díl místní státní správy.
- Ekonomický – každá obec je vybavena jistou mírou ekonomické autonomie, samostatně hospodaří, disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji.

---

60 KADEČKA, S., PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 74 s. ISBN 80-210-3600-1. s. 29 – 30.

## 9.2 Ústavní zakotvení krajů

Ústava ČR předvídá zřízení vyšších územních samosprávních celků. V původním znění čl. 99 Ústavy v rámci politického kompromisu v době, kdy byla přijímána, byl stanoven název těchto celků jako „země, nebo kraje“. Až ústavní zákon č. 347/1997 Sb. stanovil konečný název celků jako „kraje“. Tento ústavní zákon zároveň vypouští problematický čl. 103 Ústavy, podle něhož o názvu vyššího územně správního celku rozhodují zastupitelstva. Dle čl. 100 odst. 3 Ústavy lze tyto územní samosprávné celky vytvořit, nebo zrušit pouze ústavním zákonem. Ústava je podkladem i pro samostatnou působnost krajů, dle čl. 101 je *Vyšší územní samosprávný celek samostatně spravován zastupitelstvem*. Ústava samozřejmě pamatuje i na materiální a finanční zabezpečení těchto celků, volby do krajských zastupitelstev, pravomoci krajů vydávat právní předpisy a přenesenou působnost ve věcech správy. Stát, jak je uvedeno v čl. 101 odst. 4 Ústavy, může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. To je totiž jediný ústavně přípustný zásah, jinak do Ústavou zaručeného práva územních samosprávních celků na samosprávu.<sup>61</sup> Ústavní zárukou práva územních samosprávních celků na samosprávu je též jejich oprávnění podat ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu státu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a par. 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. bylo vytvořeno čtrnáct vyšších územně správních celků – krajů.

### 9.2.1 Postavení krajů v systému veřejné správy

Ústava a znovu Zákon o krajském zřízení č. 129/2000 Sb. potvrzuje kraje jako územní společenství občanů s právem na samosprávu. Kraj jako veřejná korporace s vlastním majetkem a vlastními příjmy vymezenými zákonem, hospodaří za zákonem daných podmínek s vlastním rozpočtem, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost

---

<sup>61</sup> Svoboda, K., Grospič, J., *Zákony o územní samosprávě*, Eurounion, s.r.o., 2003, str. 256

vyplývající z těchto vztahů. Významným úkolem kraje je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.<sup>62</sup>

Kraje mohou mít svůj znak a prapor, který jim na jejich návrh uděluje předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny může znak nebo prapor kraje na jeho žádost změnit. Kraj může používat i své vlastní razítko, to však pouze v případech, kdy není zákonem stanoveno použití úředního razítka s malým státním znakem. Dříve bylo zákonem o krajích nařízeno zřízení úřední desky přístupné 24 hodin denně, a to nejlépe na budově úřadu.

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu dle Zákona o evidenci obyvatel v některé obci nebo na území vojenského újezdu. Občan kraje, který dosáhne věku 18 let, má právo volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zákonem 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a změně některých zákonů. Následující práva náleží i osobám starším osmnácti let vlastnicích v kraji nemovitost.<sup>63</sup>

Jedná se o právo:

- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje, do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání jiné zákony
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem; je-li žádost podepsána nejméně 1.000 občany kraje, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů,

---

<sup>62</sup> viz zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) v platném znění, § 1, § 2

<sup>63</sup> viz zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) v platném znění, § 12

- podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty; orgány kraje je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem, nebo ústně na zasedání zastupitelstva.

Pokud to stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena, má stejná oprávnění jako občan kraje i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> viz zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) v platném znění, § 13

## 10. Přenesená působnost obcí a krajů

Přenesená působnost územní samosprávy představuje dekoncentrovanou státní správu vykonávanou územně samosprávnými celky. Těmito celky jsou obce, které jsou základními územními celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

### 10.1 Přenesená působnost obcí

Přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím, která je stanovena zvláštními zákony, přičemž na obce je přenesena různá míra státní správy.<sup>65</sup> Delegation státní správy na obce má oporu v Ústavě, která v čl. 105 určuje, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit také jen na základě zákona. Jestliže se jedná o přenesenou působnost podléhající instančnímu postupu, pak je na obec přenesena vždy prvoinstanční funkční příslušnost.<sup>66</sup> Podle zákona o obcích se orgány obce při výkonu přenesené působnosti řídí zákony a jinými právními předpisy a dále také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>67</sup> Při výkonu přenesené působnosti formou individuálních správních aktů je obec navíc vázána i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu.

Zabezpečit výkon přenesené působnosti je povinností obce, nikoli pouze jejím právem, jelikož osoby podléhající územní samosprávě mají právo na řádně fungující veřejnou správu.<sup>68</sup> Základní rozsah agendy přenesené působnosti vykonávají zpravidla všechny obce bez ohledu na to, jak jsou personálně, odborně a finančně vybaveny. Je zřejmé, že zajištění přenesené působnosti může být pro mnohé obce značně obtížné. I z těchto důvodů mají obce právo na metodickou a odbornou pomoc při výkonu přenesené působnosti. Tuto

---

<sup>65</sup> Kadečka, S. In Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L. a kol. Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. str. 136.

<sup>66</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 148

<sup>67</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>68</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 149

pomoc vykonává vůči orgánům obcí na základě zákona o obcích příslušný krajský úřad. Na základě principu vzájemné součinnosti ve veřejné správě tak ovšem mohou činit i jiné správní úřady. Za výkon přenesené působnosti odpovídá obec státu. Pokud je stát povinen uhradit škodu způsobenou samosprávným celkem při výkonu přenesené působnosti, má následně právo vymáhat regresní úhradu vůči tomuto celku až do výše nahrazené škody, ovšem v poměru, v jakém se územní samosprávný celek na škodě podílel.<sup>69</sup>

Podle míry přenesení státní správy do agendy obce jsou obce v současnosti rozděleny do tří kategorií. Za obce 1. stupně jsou označovány obce, na něž je přenesen základní výkon státní správy. Obce s pověřeným obecním úřadem jsou označovány za obce 2. stupně přenesené působnosti a obce s rozšířenou působností jsou označovány za obce 3. stupně přenesené působnosti. Obcemi prvního stupně, kterým je svěřen základní rozsah přenesené působnosti, jsou všechny obce v České republice, kterých je celkem 6249.<sup>70</sup> Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce vykonává krajský úřad v přenesené působnosti. Dozor se provádí následně a zjišťuje se v něm soulad opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy a v jejich mezích též soulad s usneseními vlády nebo směrnicemi ústředního právního úřadu.<sup>71</sup> Pro rozhodování orgánu dozoru o účinnosti nařízení a zrušení jiných opatření obce v přenesené působnosti se nepoužije správní řád a nelze tak ani podat opravné prostředky. V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami je krajskému úřadu zákonem dána možnost pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy k zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů od uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. V případě, že Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Pokud obec sjedná nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení, krajský úřad rozhodnutí o

---

<sup>69</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 85.

<sup>70</sup> Český statistický úřad: Statistická ročenka České republiky 2008 [citováno 17. března 2012]. Dostupný z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rocenky\\_souhrn](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rocenky_souhrn).

<sup>71</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 277.

pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy.<sup>72</sup>

## *10.2 Přenesená působnost krajů*

Přenesená působnost kraje je státní správa vykonávaná krajem, která je stanovena zvláštními zákony. Delegation státní správy na kraje je zakotvena v Ústavě ČR, která v čl. 105 stanoví, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit také jen na základě zákona.

Podle zákona o krajích se orgány kraje při výkonu přenesené působnosti řídí celým právním řádem, dále také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>73</sup> Při vydávání nařízení kraje a rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob se kraj musí řídit právním řádem. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou krajům ukládat povinnosti nad rámec zákona. Zákon dále stanoví, že podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Při výkonu přenesené působnosti formou individuálních správních aktů jsou orgány kraje navíc vázány i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu. Zabezpečení výkonu přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností kraje, jelikož osoby podléhající samosprávě mají právo na řádně fungující veřejnou správu.<sup>74</sup>

Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů vykonávají příslušné ústřední správní úřady. Pokud nemůžeme příslušnost určit, pak je příslušným orgánem Ministerstvo vnitra. Dozor je prováděn následně. Pro rozhodování orgánu dozoru o účinnosti nařízení a zrušení jiných opatření kraje v přenesené působnosti se nepoužije správní řád a nelze tak ani podat rozklad. Rozlišení, zda konkrétní činnost kraje spadá do působnosti samostatné, nebo přenesené může být nesnadné a přináší tak i řadu praktických problémů. Ústava České republiky v čl. 104 odst. 1 v tomto směru stanovuje, že působnost zastupitelstev

---

<sup>72</sup> Podle § 126 zákona o obcích

<sup>73</sup> Zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>74</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 234



samosprávných celků může být stanovena jen zákonem.<sup>75</sup> Pojem zastupitelstvo v dikci Ústavy je poněkud zavádějící, jelikož se jedná o vymezení působnosti jako veřejnoprávní korporace, nikoliv pouze o působnost jejího orgánu. Přenesená působnost je ústavně zakotvena v čl. 105 Ústavy, který stanovuje, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen zákonem. Na základě těchto ustanovení lze konstatovat, že Ústava přenechává určení mezí přenesené a samostatné působnosti krajů zákonodárcům, aniž by je v tomto směru příliš limitovala.

Zákonné vymezení samostatné působnosti obcí je obsaženo v § 35 zákona o obcích. Obecné vymezení je provedeno okruhem záležitostí, které jsou v zájmu obce a občan obce. To je doplněno jednak negativním vymezením, jednak demonstrativním výčtem v zákoně o obcích. Takové vymezení samostatné působnosti je velmi široké a z laického pohledu pravděpodobně nepřiliš srozumitelné. Z praktického hlediska nezbyvá než na problematiku nazírat tak, že pokud určitá věc podle Ústavy či zákona nepřísluší do působnosti zákonodárství a soudnictví a nejde-li o působnost krajů, pak jde o samostatnou působnost obce. Ovšem jen tehdy, pokud jde o věc spadající do obecného vymezení samostatné působnosti obce a není-li v zákoně daná věc uvedena jako výkon státní správy.<sup>76</sup>

Pro veškeré sporné případy působností obcí je klíčové ustanovení § 8 zákona o obcích. To stanovuje, že pokud zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Pokud v zákoně není stanovená přenesená působnost výslovně, pak musí být alespoň jednoznačně odvoditelná výkladově. Podzákonné předpisy ani metodické pokyny ministerstev nemohou na této situaci nic změnit, protože, jak už bylo zmíněno, Ústava striktně stanovuje, že výkon státní správy je možno svěřit orgánům samosprávy, jen stanoví-li tak zákon. Právní úprava samostatné působnosti u krajů je obdobná. V § 4 zákona o krajích je stanoveno, že pokud zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.

---

<sup>75</sup> č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

<sup>76</sup> Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde Praha a.s., 2007, str. 278.

## 11. Úpravy de lege ferenda

Výše uvedené kapitoly této práce se věnují výkladu práva de lege lata, tedy vyjadřující „to, co býti má“.<sup>77</sup> Proti tomu pojem de lege ferenda označuje to, jaké by právo mělo být, co by jako zákon mělo platit. Tomu se budu věnovat v následujících kapitolách. Pro občana je nejpodstatnější, jaké povinnosti a práva pro něj vyplývají z platných ustanovení a jak jsou naplňovány, tedy právě úpravy de lege ferenda. Bohužel panuje značně velký rozpor mezi tím, jak by správa měla vypadat a jaká je v praxi. Osobně nalézám důvod pro tento stav v mravním úpadku, do kterého se společnost dostala v dlouhém období komunismu a následné anarchii, která zde panovala v 90. letech 20. století. Lidé se odnaučili jednat v úctě k druhému, osobní prospěch je kladen nad mravní i zákonné normy.

### 11.1 Principy dobré správy

Pojem dobré správy má v administrativistice zřetelný přesah nad rámec závazného práva. Standardy dobré správy se dodržují proto, že to požaduje spravedlnost, slušnost nebo efektivnost, a lze tedy jejich dodržování od správních orgánů požadovat, aniž by to muselo být zákonem předepsáno.<sup>78</sup>

Dle tohoto principu by tedy úředníci státní správy měli s občany jednat vstřícně a s porozuměním. Dle výše uvedeného je toto ne jejich dobrou vůlí, ale jejich povinností plynoucí ze zásad činností správních orgánů uvedených ve správním řádu. Veřejná správa je službou veřejnosti. Správní orgán má v souvislosti se svým úkonem také poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Průcha, P. Správní právo, Obecná část. 7. vydání. Praha: MU Brno – Doplněk Brno, 2007, s. 30

<sup>78</sup> Pomahač, R., Základy teorie veřejné správy, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2011, str. 158

<sup>79</sup> Dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Princip dobré správy je založen na jednání úředníků vázaném na dodržování standardů

- vázanosti veřejné správy právem
- nestrannosti úředního postupu
- předvídatelnosti
- přesvědčivosti a přiměřenosti rozhodování
- součinnosti
- odpovědnosti
- otevřenosti.

Dle těchto standardů by tedy měli úředníci jednat, jak ale potvrzuje praxe většiny běžných občanů, jde mnohdy spíše o utopii.

Dle principu nestranného úředního postupu by se mělo všem dostat rovného zacházení, více než kde jinde tu ovšem platí, že někteří jsou si rovnější, než jiní. Všechny zúčastněné osoby musí mít zachovánu stejnou možnost se k postupu úřadu vyjádřit, pokud se úřad rozhodne k vyjádření nepřihlížet, musí vždy uvést objektivní důvody. Při stížnosti na úředníka řeší tuto stížnost vždy jiný úředník. V praxi jde ovšem opět jen o jejich dobrou vůli.

Princip včasné reakce zavazuje úřad vyřídit všechna podání v přiměřeném časovém úseku a bez zbytečných průtahů, v případě prodlev vyrozumět o tomto všechny zúčastněné osoby.

Další principy dobré správy, přesvědčivost a přiměřenost úředního postupu vychází z toho, že každé rozhodnutí úřadu by mělo mít přesvědčivé odůvodnění, ve kterém budou popsány skutečnosti, ze kterých úřad vycházel. Přiměřenost pak zohledňuje uplatnění pravomocí úřadu se zohledněním mimořádných situací osob tak, aby postup proti nim nebyl nepřiměřeně tvrdý.

Princip součinnosti se projevuje ve vztazích mezi úřady. Ty by mezi sebou měly být v kontaktu, otevřeně komunikovat, předávat si informace.

Princip odpovědnosti požaduje, aby se úřad nevyhýbal posuzování předběžných otázek a přijímání rozhodnutí, i když věc zdánlivě nespadá do jeho příslušnosti. Zároveň musí úřad umět přiznat svoji chybu a přijímat opatření k její nápravě.

Umožňovat nahlížet osobám do úředních dokumentů požaduje po státní správě princip otevřenosti. Tento princip je samozřejmě omezen ochranou osobních údajů a zájmů jiných osob, či utajovaných skutečností, to by ale nemělo být záminkou pro neposkytování informací. Zároveň musí být všechny dokumenty vydávané úřadem opatřeny jménem a kontaktem odpovědného úředníka.

K tomu, aby jednali zdvořile a s respektem, zavazuje úředníky princip vstřícnosti. Úřad by se měl snažit být nápomocen, hledat řešení a věnovat žádostem občanů patřičnou pozornost.

Při popisu těchto principů se ovšem nemohu ubránit myšlence, že skutečná praxe je v České republice opravdu jiná. Úředníci se v mnohých případech chovají nadřazeně a občan si připadá, vydaný napospas jejich rozhodnutí. Již zmiňovaná korupce, ve které podle všech statistik naši úředníci vedou evropské tabulky, také nepřispívá k dobrému obrazu státní správy. V neposlední řadě je při výkonu správy značně problematická také špatná kvalifikace úředníků. Těm často schází vzdělání, které by odpovídalo výkonu svěřené funkce, zvláště z oboru práva a etiky.

## 12. Závěr

Smyslem této práce byla systematická analýza teoretických východisek zakotvení územní samosprávy v Ústavě České republiky za účelem zhodnocení stávajícího fungování územní samosprávy. Po celkové analýze můžeme říci, že koncepce české územní samosprávy je z teoretického pohledu na velmi dobré úrovni a je pevně zakotvena na ústavních základech.

Koncepce územní samosprávy, kterou při reformě zvolili čeští zákonodárci, dává jednoznačně možnost správného fungování územní samosprávy. Smíšenou veřejnou správu lze považovat z hlediska rozsahu byrokratického aparátu za úspornější a efektivnější, než by tomu bylo v případě oddělené samosprávy a státní správy. Tato koncepce sama o sobě však nezaručuje bezchybnou praxi, existuje zde značný rozpor mezi *de lege lata* a *de lege ferenda*. Z hlediska rozsahu i vnitřní struktury a logiky je úprava územní samosprávy zpracována kvalitně a celistvě. Její aplikace a interpretace ovšem vyžaduje poměrně velkou právní erudovanost.

### 13. Seznam literatury

1. FILIP, J., *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, MU Brno, 2007, 80-210-2592-1
2. GALVASOVÁ, I. a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007, ISBN 80-251-20-9
3. GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., LOUDA, T., *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Aleš Čeněk, 2006, ISBN: 8073800012
4. GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., LOUDA, T., *Územní samospráva*, Aleš Čeněk, 2007, ISBN: 9788073800284
5. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, ISBN 80-7179-671-9
6. KADEČKA, S., *Právo obcí a krajů v České republice*, E. Praha: C.H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-794-4
7. KADEČKA, S., a kol. *Obce 2006-2007*, Praha: ASPI, a.s., 2006, 80-7357-075-0
8. KÁŇA, P., *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Monatex, 2007, ISBN 978-80-7225-244-2
9. KOUDELKA, Z., *Samospráva*, Praha: Linde Praha a.s., 2007, 978-80-7201-665-5
10. MÁŠA, M., *Správní věda*, MU v Brně, Brno, 2000, ISBN 978-210-4276-6
11. MATES, P., MATULA, M., *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*, Praha, VŠE, 1998, ISBN 80-7079-407-0
12. PEKOVÁ, J., *Veřejné finance úvod do problematiky*, Aspi Praha, ISBN 978-80-7357-358-4
13. POMAHAČ, R., *Základy teorie veřejné správy*, Aleš Čeněk s.r.o., 2011, ISBN 978-80-7380-330-8
14. PRŮCHA, P., *Státní právo, Obecná část*. Praha. 7. vydání: MU Brno – Doplněk Brno, 2007, ISBN 80-210-1814-3

15. SLÁDEČEK, V., *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN 80-210-3350-9
16. SVOBODA, K., GROSPÍČ, J., *Zákony o územní samosprávě*, Eurounion, s.r.o., 2003, ISBN 80-7317-017-5
17. Český statistický úřad: *Statistická ročenka České republiky 2008* [citováno 17. března 2012]. Dostupný z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rocenky\\_souhrn](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rocenky_souhrn)
18. Sbírka zákonů dostupná z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>
19. Ústava ČR dostupná z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

## Summary

Theme of this diploma thesis is territorial governance and its constitutional foundations. Grounds of this topic leads everyday life of all citizens. Also is highly actual, because of reform of public administration. Through all Europe Union are obvious tendencies to approximate communal administration to public. Authorities, which are voted are also close to public and usually are useful for management of local administration. Local government has important role and also competitive entity to state power. Thereby make to plurality of state power and prevent concentration of power in one center. Meaning of this diploma thesis is systematic analysis of theoretical recourses local government in Constitution of The Czech Republic with purpose of rating current condition of local government. Theoretical part of this diploma thesis is focused on explication of concepts public administration, state power, administration and local government with accent on Constitution of The Czech Republic. Second part of this thesis describes reform of Administration and situation, which occur after this reform. Further here are analysis control mechanisms of the Constitution law with accent on local government, describes principle of good governance and added own analysis de lege ferenda.

### Keywords:

public administration, state administration, self-government, constitution law , municipalities, regions, reform of public administration



