

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Rigorózní práce

**Obecní zřízení v České republice v letech 1990 - 2007**

Konzultant: Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.  
Zpracovatel: Mgr. Marcela Procházková

Květen 2008

**Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.**

*Lucia Šocová*

## Obsah

Úvod .....	3
<b>I. Vývoj veřejné správy v období let 1848 až 1990 .....</b>	<b>5</b>
1.1. Vývoj správy v habsburské monarchii (1848-1918) .....	5
A) Obecní samospráva .....	5
B) Okresní samospráva .....	7
C) Zemská samospráva .....	7
D) Vznik Československé republiky .....	7
1.2. Župní zákon (1920) .....	9
1.3. Územní samospráva v letech 1920-1927 .....	12
1.4. Zákon o organizaci politické správy .....	12
1.5. Obecní samospráva třicátých let .....	13
1.6. Druhá československá republika a územní samospráva (1938-1939) .....	14
1.7. Protektorát Čechy a Morava (1939-1945) ... ..	14
1.8. Další vývoj v letech 1945-1948 včetně dopadu vytvoření národních výborů na obecní samosprávu .....	15
1.9. Období let 1960-1989 .....	16
2.1. Vývoj územní samosprávy v České republice od listopadu 1989 .....	17
2.2. Závěr ke kapitole I. „Vývoj veřejné správy v období let 1848 až 1990“ .....	18
<b>II. Evropská charta místní samosprávy a pojmy související s územní samosprávou ....</b>	<b>20</b>
1.1. Evropská charta místní samosprávy .....	20
1.2. Pojem „veřejná správa“ .....	22
1.3. Pojem „samospráva“ .....	24
1.4. Pojem „obec“ .....	26
<b>III. K zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů .</b>	<b>30</b>
1.1. Prameny obecního práva .....	30
1.2. Působnost obce .....	30
A) Samostatná působnost .....	31
B) Přenesená působnost .....	31
1.3. Orgány obce .....	34
A) Obecní zastupitelstvo .....	34
B) Obecní rada .....	36
C) Některé nedostatky obecního zřízení související s obecním zastupitelstvem a obecní radou .....	37
D) Starosta .....	40
E) Orgány obecní rady .....	42
F) Obecní úřad .....	42
1.4. Obecně závazné vyhlášky obcí .....	43
A) Obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti .....	44
B) Obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti .....	46
1.5. Přezkum obecně závazných vyhlášek .....	47
A) Dozor nad obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti ...	47
B) Dozor nad obecně závaznými vyhláškami vydanými v přenesené působnosti ....	49
1.6. Dozor státu nad obcemi .....	49
<b>IV. Obecní zřízení v průběhu I. fáze reformy územní veřejné správy .....</b>	<b>50</b>
1.1. Přehled zásadních změn souvisejících s I. fází reformy územní veřejné správy .....	50
1.2. Obecně k novému zákonu o obcích (zákon č. 128/2000 Sb. bez zahrnutí jeho novel) ...	53
1.3. K hlavě I. zákona č. 128/2000 Sb. - „Obecná ustanovení“ .....	54
1.4. K hlavě II. zákona č. 128/2000 Sb. - „Samostatná působnost obce“ .....	60
1.5. K hlavě III. zákona č. 128/2000 Sb. - „Přenesená působnost“ .....	64

1.6. K hlavě IV. zákona č. 128/2000 Sb. - „Orgány obce“ .....	64
A) Zastupitelstvo obce .....	64
B) Rada obce .....	70
C) Starosta .....	74
D) Obecní úřad .....	77
E) Tajemník obecního úřadu .....	77
1.7. K hlavě V. zákona č. 128/2000 Sb. - „Orgány zastupitelstva obce a rady obce“ .....	78
1.8. K hlavě VI. zákona č. 128/2000 Sb. - „Dozor“ .....	80
A) Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce (v původním znění bez změn zavedených zákonem č. 313/2002 Sb. a zákonem č. 234/2006 Sb.) .....	80
B) Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce (v původním znění bez změn zavedených zákonem č. 313/2002 Sb. a zákonem č. 234/2006 Sb.) .....	81
1.9. K hlavě VII. zákona č. 128/2000 Sb. - „Statutární města“ .....	82
<b>V. Obecní zřízení v průběhu II. fáze reformy územní veřejné správy .....</b>	<b>84</b>
1.1. Přehled zásadních změn souvisejících s II. fází reformy územní veřejné správy .....	84
1.2. Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů .....	86
1.3. Problematika další platnosti a účinnosti nařízení okresních úřadů .....	89
1.4. Novelty zákona č. 128/2000 Sb. přijaté v období od roku 2001 do 31. prosince roku 2007 .....	92
1.5. Některé změny obecního zřízení provedené zákonem č. 313/2002 Sb. ....	94
A) Méně zásadní změny provedené zákonem č. 313/2002 Sb. ....	94
B) Bezplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí .....	97
C) Obce s rozšířenou působností .....	99
D) Veřejnoprávní smlouvy .....	101
E) Zabezpečení přenesené působnosti svěřené zákony orgánům obcí .....	106
F) Otazníky kolem ustanovení § 66b odst. 3 a 4 .....	108
G) Dozor .....	111
1.6. Některé změny obecního zřízení provedené zákonem č. 234/2006 Sb. ....	113
A) Změny provedené zákonem č. 234/2006 Sb. ....	113
B) Změny provedené zákonem č. 234/2006 Sb. v oblasti dozoru .....	114
<b>VI. Ústavní soud České republiky .....</b>	<b>116</b>
1.1. Rozhodování o zrušení právních předpisů .....	116
1.2. Nálezy Ústavního soudu v oblasti samosprávy z období let 1993 - 2007 .....	117
<b>VII. Střet zájmů .....</b>	<b>120</b>
<b>Závěr.....</b>	<b>124</b>
<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>130</b>

## Úvod

Tato práce se věnuje ústředním otázkám souvisejících s právním postavením obcí České republiky, jakožto územních samosprávných celků, v období let 1990 až 2007; zaměřila jsem se zejména na změny spojené s reformou územní veřejné správy, neboť je nesporné, že zmiňovaná reforma přinesla v oblasti místní samosprávy řadu zásadních změn.

Pro účely této práce zahrnuji pod pojem „reforma územní veřejné správy“ změny v oblasti obecní a krajské samosprávy a dále změny související s ukončením činnosti okresních úřadů. Jelikož se věnuji období let 1990 až 2007, rozděluji reformu územní veřejné správy do dvou fází. *Podle mého názoru* začala probíhat I. fáze reformy již od listopadu roku 1989 a skončila, striktně řečeno, vznikem krajských orgánů, tj. v roce 2000. Za II. fázi reformy územní veřejné správy považuji období související s ukončením činnosti okresních úřadů, jakožto správních úřadů vykonávajících všeobecnou státní správu ve správních obvodech, okresech (jedná se zhruba o období let 2000 až 2003).

Jak bude níže uvedeno, základ obecní samosprávy byl u nás dán již v polovině 19. století, přičemž z některých principů z období let 1849 – 1948 vychází i stávající právní úprava obecního zřízení, např. se jedná o rozdělení působností obcí na působnost samostatnou a přenesenou, dále o systém uspořádání vztahů mezi zastupitelstvem obce, radou obce a starostou atd. Samospráva se u nás vyvíjela téměř celé jedno století, její další rozvoj byl přerušen nastolením socialismu a samospráva se opětovně obnovuje a dále rozvíjí až v období od listopadu roku 1989.

Jak již bylo shora naznačeno, cílem této práce bylo zejména zmínit:

- nejdůležitější změny I. a II. fáze reformy územní veřejné správy na obecní úrovni, jakož i problematiku okruhy s tím související;
- pozitiva i negativa zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; účinnost tohoto zákona nastala ke dni 24.11.1990;
- pozitiva i negativa zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jakožto druhého obecního zřízení přijatého v relativně krátkém období po pádu socialistického režimu; účinnost tohoto zákona nastala k 12.11.2000 (k tomuto datu proběhly též první volby do zastupitelstev krajů zřízených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.);
- vývoj judikatury Ústavního soudu, neboť rozhodovací činnost tohoto soudu je pro samosprávu zásadní, a
- aktuální problematiku střetu zájmů na úrovni obcí.

*Podotýkám*, že zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jakožto první obecní zřízení přijaté v období po skončení socialismu, tvořil bezesporu nedílnou součást významných společenských a politických změn zahájených po listopadu roku 1989, splnil svou úlohu v konstituování obecní samosprávy a právě v tom *spatřuji* jeho význam. Především z tohoto zákona vycházeli při tvorbě nového, současně platného, obecního zřízení jeho autoři. Jak je dále uvedeno, zákon č. 367/1990 Sb. byl připravován v době, kdy v České republice neexistovaly potřebné zkušenosti s fungováním obecní samosprávy, což mělo samozřejmě i dopad na jeho některé nedostatky, které byly v průběhu let částečně odstraňovány novelami.

První část této práce se věnuje historickému vývoji veřejné správy od roku 1848 do roku 1990, další část zaměřuje svou pozornost na Chartu místní samosprávy a základní pojmy související s územní samosprávou, část třetí se podrobněji zabývá zákonem č. 367/1990 Sb. část čtvrtá hovoří o podstatných změnách v právním postavení obcí zavedených zákonem č. 128/2000 Sb. (I. fáze reformy územní veřejné správy), část pátá je věnována nejvýznamnějším změnám v oblasti obecního zřízení v návaznosti na II. fázi reformy územní veřejné správy, část šestá hovoří o Ústavním soudu a jeho rozhodovací činnosti a závěrečná sedmá část popisuje střet zájmů na obecní úrovni.

Předložená práce vychází z právního stavu k 31.12.2007.

## I. Vývoj veřejné správy v období let 1848 až 1990

### 1.1. Vývoj správy v habsburské monarchii (1848 - 1918)

#### A) *Obecní samospráva*

Rok 1848 lze považovat za počátek územní samosprávy v českých zemích v moderním pojetí, a to na základě vyhlášení ústavnosti v rakouské monarchii. k čemuž došlo 15. března 1848 konstitučním patentem císaře Ferdinanda V. Společensko-politické změny, které nastaly v důsledku revoluce v roce 1848, měly samozřejmě vliv i na organizaci samosprávy. Velmi podstatné bylo v roce 1848 zrušení vrchnostenské správy, kdy se na jejím místě začíná vyvíjet nová organizace samosprávy. Nová organizace přiznává územním samosprávným útvarům určitá „přirozená“ práva. Obyvatelé těchto územních samosprávných útvarů měli možnost nezávisle na státní správě rozhodovat o vymezených věcech samostatně.

První právní úpravou obecního zřízení z této doby byl *prozatímní říšský obecní zákon* z března roku 1849, č. 170 ř.z. V úvodu bylo deklarováno, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Zmiňovaná právní úprava rozeznávala tři druhy obcí:

- a) místní,
- b) okresní,
- c) krajské.

Současně rozeznávalo obecní zřízení dvoji působnost obce:

- a) přirozenou,
- b) přenesenou.

Tímto byl dán základ pro další právní úpravy. *Přirozená působnost* zahrnovala vše, co se týkalo zájmů obce, a mohlo být provedeno v jejích hranicích. *Přenesená působnost* představovala obstarávání určitých veřejných věcí, které byly obci od státu delegační cestou přikázány.

Ačkoliv prozatímní obecní řád rozlišoval tři druhy obcí, podrobně upravoval pouze jeden druh, a to obce místní. Okresní a krajské obce měly být upraveny zvláštním zákonem.

Orgány místních, okresních a krajských obcí měly být vesměs voleny na tři roky a patřily sem tyto:

- v *místní obci* obecní výbor a obecní představenstvo, které se skládalo z purkmistra a alespoň dvou obecních radních; obecní představenstvo nebylo kolegiem - obecní radní byli pouze pomocným a zástupčím orgánem purkmistrovým;
- v *okresní obci* 12ti – 30ti členný okresní výbor a okresní starosta;
- v *krajské obci* 24 – 60ti členné krajské zastupitelství a krajský starosta, jeho náměstek a zapisovatelé.

Působnost obecního zřízení se nevztahovala na tzv. *statutární města*, pro které byly vydány zvláštními zákony samostatné statuty. Jednalo se o města Praha, Liberec, Brno, Olomouc a Opava. Působnost těchto měst byla mnohem širší než působnost venkovských obcí, neboť sem náležela i působnost politického úřadu první instance, tedy okresu, kterou vykonávaly obecní orgány v přenesené působnosti.

Obecní samospráva byla uvedena v život roku 1850, kdy úřady politické správy zahájily svou činnost. Mezi hlavní důvody vedoucí ke vzniku samosprávy po roce 1848 lze zařadit tyto:

1. revoluční požadavky liberálního měšťanstva požadující přístup k politické moci, popřípadě účast na této moci, což v oblasti místní správy nebylo možno jinak než zavedením samosprávy, a
2. důsledky zrušení patrimoniální správy, jejíž agendu by stát nemohl převzít kvůli značeným finančním nákladům.

Počátkem padesátých let dochází k zásadní změně politické situace. Dne 31. prosince 1851 je obnoven absolutistický režim. Mimo jiné byly vydány tzv. *Zásady o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařského státu*, na jejichž základě byla samospráva ponechána jen v místních obcích; současně Zásady nařizovaly, aby bylo vypracováno nové obecní zřízení. Do té doby byl ponechán v platnosti provizorní obecní zákon, který však doznal určitých změn.

Nové obecní zřízení bylo vydáno *24. dubna 1859, č. 58 ř.z.* a obsahovalo pouze direktivy, podle nichž měla být pro venkovské a městské obce sestavena v jednotlivých zemích vlastní obecní zřízení. Toto obecní zřízení nebylo nikdy provedeno a nabylo účinnosti jen pokud šlo o ustanovení upravující domovské právo.

Na zásady provizorního obecního zřízení navázal *rámcový říšský obecní zákon pro země předlitavské z 5. března 1862, č. 18 ř. z.*, který se stal vzorem pro jednotlivá obecní zřízení zemská a který zaváděl komunální svazy místních obcí, okresů a krajů. Říšský obecní zákon vymezoval základní pravidla pro jednotlivé země, přičemž jeho ustanovení měly provést zemské zákony, (pro Slezsko, pro Moravu a pro Čechy), které měly obsahovat obecní zřízení a městské statuty jednotlivých zemí. Postupně tedy byla vydána obecní zřízení pro *Čechy, zákon č. 7/1864 z.z., Moravu, zákon č. 4/1864 z.z., a Slezsko, zákon č. 17/1863 z.z.* Tím začalo formování definitivní organizace územní samosprávy.

Je třeba *podotknout*, že zřízení vycházela ze stejného základu, byla postavena na stejných principech a lišila se jen v podrobnostech. Zřízení se vztahovala na všechny obce země s výjimkou statutárních měst, které se řídily svými statuty vydanými ve formě zákona.

Obec zastupoval obecní výbor a představenstvo. *Představenstvo obce* se skládalo z starosty a nejméně dvou obecních radních. *Obecní výbor* měl právo, aby si zřídil poradní a přípravní sbory v podobě komisi. Členy obecního výbory volili oprávnění voliči. Obecní výbor a představenstvo byly voleny na tři roky, avšak členové zůstávali ve funkci tak dlouho dokud se nezřídilo nové obecní zastoupení.

Obecní zřízení rozlišovala dvojí působnost obce:

- a) samostatnou (nikoliv již přirozenou),
- b) přenesenou.

České obecní zřízení z roku 1864 samostatnou působnost definovalo po vzor *rámcového zákona z roku 1862*, a to jednak všeobecně a jednak příkladným výčtem činností spadajících do této působnosti. Do *samostatné působnosti* obce náležela především správa obecního jmění (tzn. nakládání s nemovitým a movitým majetkem) a záležitosti vztahující se k obecnímu svazku (tzn. udělování domovského práva, čestného občanství atd.). V *samostatné působnosti* obec přihlížela k bezpečnosti osob a jmění, pečovala o zachování obecních silnic, cest, mostů, pečovala o chudé, přihlížela k prodeji na trhu, pečovala o zřízení a udržování národních škol atd.

*Přenesená působnost* obcí se týkala součinnosti v některých věcech státní správy, které příslušelo obstarávat a rozhodovat státním úřadům. Takováto součinnost mohla být obcím uložena jen zákonem. Obecně lze konstatovat, že přenesená působnost byla velmi



rozsáhlá, čímž značně zatěžovala obecní orgány, a současně velmi pohlcovala finanční zdroje. Do přenesené působnosti patřilo např. vyhlášení dražeb na dožádání soudů, oznamování úmrtí soudům, provádění odhadů a prodeje movitých věcí atd.

Samostatnou a přenesenou působnost vykonával v obci *obecní výbor* (měl působnost nařizovací, rozhodovací, organizačně-správní a poradní, neměl výkonnou moc) a *představenstvo obce* (správní a výkonný orgán v obecních záležitostech), složené ze starosty, jeho náměstků a obecních radních. Obecní výbor a představenstvo se scházely pouze občas, stálý obecní orgán představoval *starosta a jeho náměstek*, případně náměstci.

Upraven byl i výkon správního dozoru nad činností obce, kdy se rozlišoval dvojitý dohled nad samosprávou, a to dohlédací právo úřadů politické správy omezené na kontrolu negativní, tedy na to, aby nedocházelo k porušování zákonů; a dále dohlédací právo vyšších svazků samosprávných, kdy nešlo pouze o dohled nad zákonností, ale jednalo se o dohled pozitivní za příčinou nápravy ve věci samé.

### **B) Okresní samospráva**

Středním stupněm územní samosprávy byly okresy. Okresní samospráva se však vytvořila pouze v Čechách. Na základě *zemského zákona z 25. července 1864, č. 27 z.z.* byla ve všech sídlech okresních úřadů zřízena okresní zastupitelstva, která se volila na dobu tří let. *Okresní zastupitelstvo* si ze svého středu volilo *starostu*, jenž byl potvrzován císařem, a *okresní výbor* (skládal se ze starosty a 6ti členů; byl výkonným orgánem zastupujícím okres navenek). Zastupitelstvo mělo právo usnášet se na zřízení potřebných úředníků a sluhů.

### **C) Zemská samospráva**

Dne 26. února 1861 byla vyhlášena tzv. *únorová ústava*, jejíž součástí byly ústavy zemské, kdy právní základ tvořila zemská zřízení. Orgány každé země byly *zemský sněm* a *zemský výbor*. Působnost byla zemským sněmům taxativně vymezena a dělila se na zákonodárnou a správní. V čele zemského sněmu stál v Čechách *maršálek*, na Moravě a ve Slezsku *zemský hejtman*, jenž byl jmenován císařem ze členů zemského sněmu. Volební období zemského sněmu činilo šest let.

Výkonným orgánem zemského sněmu byl zemský výbor. Zemský výbor zabezpečoval především rozsáhlou správní agendu, v níž pečoval o vlastní zemské záležitosti, spravoval zemské jmění a zemské fondy, předkládal sněmu zemský rozpočet, byl personálním úřadem pro všechny zaměstnance atd.

**Organizace samosprávy ze začátku šedesátých let 19. století zůstala v nezměněné podobě až do vzniku Československé republiky.**

### **D) Vznik Československé republiky**

Dne 28. října 1918 byla vyhlášena samostatná Československá republika, čímž dochází k rozpadu Rakouska-Uherska. Prvním zákonem československého státu se stala tzv. „*recepční norma*“, schválená Národním výborem v Praze a později v částečně pozměněné verzi publikovaná ve *Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11*. Recepčním zákonem se zajišťovala kontinuita s rakousko-uherským právním řádem a veřejnou správou. Podle tohoto zákona platilo, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“, a v návaznosti na to bylo stanoveno, že „*veškeré úřady samosprávné, státní, župní, ústavy státní zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají podle dosavadních platných zákonů a nařízení*“.

Hned po vzniku republiky se stala nejdiskutovanější z oblastí celé územní samosprávy samospráva obecní. *Poznamenávám*, že v období samostatného Československa nedošlo k vydání nového obecního zřízení pro obce v českých zemích.

V únoru 1919 dochází k přijetí *návrhu novely k obecnímu zřízení*, a to jako *zákon č. 76 Sb. z. a n.* Je třeba říci, že novela platila pouze pro české země a že se jednalo pouze o částečnou kodifikaci reagující nejnnutnějšími změnami a doplňky na zastaralá a nedostatečná ustanovení dosavadních obecních zřízení.

Úvodní ustanovení obecního zřízení nedoznala novelou výraznějších změn. Na přechodnou dobu mělo značný význam ustanovení § 23 novely, jež modifikovalo § 2 až 4 obecního zřízení. Vláda byla zmocněna, aby v přechodné době do konce roku 1919 slučovala nebo rozlučovala obce a měnila obecní a okresní hranice, aniž by byla vázána jakoukoli předepsanou formalitou. Toto zmocnění bylo postupně prodlužováno až do roku 1924. Ustanovení § 23 vyvolalo nejen pochybnosti politické, ale vyskytly se především problémy v praxi spojené s interpretačními nejasnostmi. Vláda navíc z důvodu nadměrného zatížení zmocnila k této pravomoci ministra vnitra, což vyvolalo další kritiku.

Novela zasahovala i do hospodaření obce, neboť stanovila, že ve všech obcích musí být zřízeny finanční komise, přičemž polovinu členů má volit obecní zastupitelstvo a polovinu má jmenovat dohlédací úřad. Finanční komise měla „*právo kontrolovati veškeré hospodářství obecní a stěžovati si s účinkem odkládacím k dohlédacímu úřadu do všech usnesení obecního zastupitelstva povahy finanční*“. Z důvodu zákona vyplývalo, že způsob ustanovování a působnost těchto komisí představoval značný zásah do samostatného fungování obecní samosprávy, což se stalo předmětem značných kritik.

Shora uvedená novela představovala významnou změnu i v organizaci obecních orgánů. Rozeznávaly se čtyři druhy orgánů:

- a) obecní zastupitelstvo (nastupovalo na místo obecního výboru),
- b) obecní rada (nastupovala na místo obecního představenstva),
- c) starosta (jeho náměstci) a
- d) komise.

*Zastupitelstvo* bylo voleno oprávněnými voliči, volilo si *obecní radu*, kterou tvořil *starosta*, jeho *náměstek* (popř. náměstci) a členové rady.

V novele bylo dále nově upraveno postavení tzv. dohlédacího, tedy dozorčího úřadu kterým byl v Čechách okresní výbor, v dalším instančním pořadí zemský (správní) výbor, na Moravě zemský výbor; v případě, že šlo o oblast přenesené obecní působnosti, byl jiný politický úřad I. instance.

Vedle pravidelných orgánů obecní samosprávy existovaly ještě tzv. mimořádné orgány obce, k nimž náležel *vládní komisař* a *správní komise*; jejich vytvoření přicházelo v úvahu v případě rozpuštění obecního zastupitelstva zemským úřadem.

Pokud jde o působnost obecních orgánů, pak novela nepřinesla žádné výraznější změny.

Novela k obecnímu zřízení přinesla řadu demokratických prvků, např. členům obecních orgánů se předepisovaly diety, čímž se umožnilo vykonávat funkce v obecní samosprávě i nemajetným; objevilo se nové ustanovení o inkompatibilitě, které zakazovalo členům obecních orgánů zúčastnit se na dodávkách a pracích zadaných obcí a hlasovat v věcech, na kterých mají oni sami nebo jejich rodina soukromý zájem atd.

Výše zmiňovaná novela obecního zřízení se částečně vztahovala i na tzv. *statutární města* neboli *města se zvláštním statutem*, která jakožto zvláštní samosprávné korporace byly zároveň povolána k tomu, aby v přenesené působnosti vykonávala politickou správu i v první instanci, tedy byla postavena naroveň okresním politickým úřadům. V Čechách to byla Praha a Liberec, na Moravě Brno, Jihlava, Olomouc, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž, v

Slezsku Opava a Frýdek. Určitou zvláštností bylo především to, že starosta, který zároveň vykonával funkci okresního hejtmána, musel být potvrzován vládou. Z těchto statutárních měst zvláštní postavení postupně získaly města Praha, Brno a Olomouc, a to vzhledem k tomu, že v prvních letech republiky došlo ke spojení těchto měst s okolními obcemi, čemuž musela být přizpůsobena a nově právně upravena i jejich správa.

V hlavním městě Praze byly první obecní volby v Praze vypsané na 15. června 1919 na základě vyhlášky zemské správy politické čís. 5/A 746/4, m.č. 104.515 z 15. dubna 1919. Podle novely k obecnímu řádu z roku 1919, kterou se organizace obecní samosprávy v Praze sjednotila s ostatní obecní samosprávou, se volilo 90ti členné městské zastupitelstvo. Vznikem Československé republiky se vytvořily nové podmínky umožňující, aby došlo k zásadním změnám v územní rozloze a především v organizaci správy města.

Právní základ slučování okolních obcí s Prahou a vytvoření tzv. *Velké Prahy* znamenaly především **zákony č. 114, 115 a 116 Sb. z února 1920**. Volbou bylo vytvořeno společné ústřední zastupitelstvo v čele s primátorem a třemi náměstký. Zastupitelstvo zvolilo městskou radu, sbor pro vyřizování stížností a stavební sbor. Zastupitelstva sloučených obcí a osad se po sloučení nazývala místními výbory, obecní rady místními radami a obecní starostové místními starosty. Úkoly místních reprezentací byly spíše pomocné, např. spolupracovaly při hospodaření a správě jednotné obce jako poradní, dozorní a výkonné orgány v oboru samostatné a přenesené působnosti.

Samotná realizace uvedených právních norem nebyla nijak jednoduchá, což se projevilo především v tom, že se celá záležitost na vytvoření tzv. Velké Prahy protáhla na několik dalších let.

K významným zákonům této doby patřil bezesporu i **volební zákon, č. 75 Sb. z. a n.**, na základě něhož bylo volební právo přiznáno všem osobám, které měly v obci alespoň tříměsíční pobyt, a nebyly určitým způsobem diskvalifikovány. Zákon dále např. stanovil, že ke ztrátě volebního práva mohlo dojít buď ze zákona nebo výrokem soudu. Volitelný byl ten, kdo splňoval všechny podmínky pro aktivní volební právo, tedy věk 26 let a roční pobyt v obci. Zákonem bylo dále stanoveno, že každý je povinen nejen volit, ale i přijmout funkci, do níž byl zvolen, ledaže zde existovaly podmínky pro uplatnění zákonem stanovené výjimky.

## 1.2. Župní zákon (1920)

V Československé republice bylo třeba v co nejkratší době reorganizovat veřejnou správu, která byla převzata z rakousko-uherské monarchie a která nevyhovovala potřebám nového československého státu. Veřejná správa se v tehdejší době vyznačovala především těžkopádností, existencí velkého množství předpisů, dvojí legislativou - zemskou a říšskou, růzností v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, zcela odlišným správním systémem na Slovensku. Nutnost reformy veřejné správy byla natolik aktuální, že Ministerstvo vnitra prakticky hned od svého vzniku začalo s její přípravou.

Hlavní směry, kterými měla být reforma veřejné správy orientována, byly tyto:

1. zlidovění zastupitelských správních sborů,
2. zajištění nové úpravy poměrů státní správy k samosprávě,
3. provedení nového rozdělení správních obvodů a jejich vztah k dosavadním zemským hranicím,
4. sblížení státního organismu se Slovenskem,
5. zrychlení a zlevnění celého správního postupu.

Významným momentem se stává odsouhlasení vládního návrhu zákona o zřízení župních a okresních úřadů, a to dne 16. října 1919 na 130. schůzi vlády. Ačkoliv byl vládní návrh přijat značně rozporuplně. Národní shromáždění tento **zákon přijalo 29. února 1921 pod č. 126 Sb. z. a n.**, společně s ústavní listinou československého státu, jazykový zákonem a ústavními zákony o volebním soudu, volebním řádu do poslanecké sněmovny, o složení a pravomoci senátu. Přijetím tohoto zákona měla začít jedna z důležitých etap ve vývoji československé státní správy. Mělo se odstranit provizorium, které u nás trvalo od vzniku republiky převzetím rakouské a uherské správní soustavy. Jak se však ukázalo v dalších letech, očekávaný výsledek nenastal.

Župní zákon měl platit pro celé území republiky s výjimkou hlavního města Prahy jejíž postavení bylo určeno zvláštním zákonem. Pokud šlo o působnost tohoto zákona na Podkarpatské Rusi, pak toto vyvolalo určitou nejasnost.<sup>1</sup>

Podle župního zákona měly v republice vykonávat vnitřní správu *župní* a jině podřízené *okresní úřady*. Župní úřady měly být podřízeny Ministerstvu vnitra, pokud nevyplývala z právních předpisů podřízenost jiným ústředním orgánům.

V čele okresního úřadu měl stát *okresní náčelník*, v čele župního úřadu *župan*. Jednak se o státní úředníky, přičemž okresní náčelník měl být služebně podřízen županovi.

Velmi důležitou částí župního zákona byla ustanovení o organizaci župního úřadu. U každého župního úřadu se mělo zřizovat *župní zastupitelstvo*, jehož členové se volili na šes let. Jednání členů župního zastupitelstva se mohli účastnit:

- a) župan (neměl hlasovací právo),
- b) úředníci župního úřadu (museli být zmocněni županem, buď všeobecně nebo ad hoc),
- c) úředníci jiní (pokud to dovoľoval jednací řád).

Působnost župního zastupitelstva se měla týkat oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné a správního soudnictví. Při každém župním zastupitelstvu měla být zřízena *finanční komise*, která byla jmenována ministrem vnitra s tím, že většina členů nesměla být členy župního zastupitelstva. Finanční komise měla provádět kontrolu veškerého hospodaření župy patřící do působnosti župního zastupitelstva, župního výboru a župana.

Pokud jde o normotvornou působnost župního zastupitelstva, pak bylo zastupitelstvo oprávněno vydávat podrobnější předpisy k zákonům, vládním nařízením, (pokud k tomu bylo vládou zmocněno), dále vydávat v mezích zákonů a nařízení statuty na úpravu záležitostí ústavů, zařízení, jež ve své působnosti župní zastupitelstvo mohlo zříditi nebo spravovat, dále mohlo v mezích zákonů a nařízení stanovit podrobnější předpisy o správě jmenů obcí, okresů a župy, jejich podniků a ústavů a o provádění dozoru nad nimi. Veškeré předpisy a statuty vydané župním zastupitelstvem ke své platnosti potřebovaly schválení Ministerstva vnitra.

Župní zastupitelstvo si ze svého středu mělo volit *župní výbor*. V župním výboru zasedal župan jako předseda a někteří županem pověřeni úředníci, kteří však nebyli členy výboru. Župní výbor měl být stálým orgánem zastupitelstva, připravovat návrhy a podklady pro jeho jednání. Dále měl např. sestavovat pro zastupitelstvo každý správní rok předběžný rozpočet a podávat zprávu o stavu a správě věcí patřících do působnosti župního zastupitelstva atd. Měl být i dozorčím orgánem nad okresními výbory a obcemi.

Fakultativně si mohlo župní zastupitelstvo zřizovat *župní komise*. Obligatořně byly zřizovány pouze komise finanční. Předsedou všech komisí byl ze zákona župan, dozor nad komisemi vykonával župan a župní výbor, a to nezávisle na sobě. Členy komisí mohli být členové župního zastupitelstva i „*občané v župě usedlí a do župního zastupitelstva volitelní*“.

<sup>1</sup> Např. podle názoru prof. Weyra „se zákonodárci přihodilo při zákonu veliké nedopatření“, neboť se zákon nevztahoval na tuto část republiky.

Župní úřady měly přímo podléhat Ministerstvu vnitra, které disponovalo vůči nim poměrně rozsáhlými pravomocemi. Ministerstvo vnitra mohlo např. rozhodnout o rozpuštění župního zastupitelstva podle vlastního uvážení.

Velmi problematická část župního zákona se týkala ustanovení upravujících tzv. *župní svazy*. Župní svazy slučovaly několik žup za účelem provádění zákonem stanovených úkolů. Tyto svazy byly zřizovány obligatorně. Podle zákona měly být župní svazy tři:

1. český (župy č. I - IX; zahrnoval župní zastupitelstva zřízená v Čechách),
  2. moravsko-slezský (župy č. X - XIV a XXI; zahrnoval župní zastupitelstva zřízená na Moravě a ve Slezsku),
  3. slovenský (župy č. XV - XX; zahrnoval župní zastupitelstva na Slovensku).
- O župním svazu v oblasti Podkarpatské Rusi zákon nehovořil.

Orgány zemských župních svazů měly být:

- a) zemský župní sbor (nejvyšší orgán),
- b) zemský svazový výbor a
- c) zemský svazový dozorců sbor.

Dozor nad činností zemských župních svazů měl vykonávat ministr vnitra. Působnost těchto svazů se týkala pouze oblasti hospodářské a správní.

Nižší instancí vnitřní správy, podle župního zákona, měly být okresní úřady. Funkce okresních úřadů měly vykonávat státní okresní úřady a určené obce. V čele okresního úřadu měl stát okresní náčelník, jenž byl státním úředníkem. Okresnímu úřadu stejně jako úřadu župnímu měly být přidělováni k provádění agendy úředníci a státní zřizenci. V okresním úřadě měli být zastoupeni zástupci obyvatelstva, a to v okresním výboru a v okresní komisi.

Okresní výbor si mohl fakultativně zřizovat okresní komisi, obligatorně se zřizovala komise finanční.

I v případě okresů zákon umožňoval vytvářet fakultativní okresní svazy pro zabezpečení společných úkolů.

Z výše uvedeného *vyplyvá*, že župní zákon předpokládal rozsáhlou reorganizaci veřejné správy, která by byla postavena na jiných základech než doposud. Jeho zavedením se sledovaly především tyto cíle:

1. zajistit unifikaci státní správy na území Československa a tím začlenit Slovensko, případně Podkarpatskou Rus do jednotného státu,
2. odstranit dvoukolejnost veřejné správy v českých zemích a zlidovět státní správu.

Župní zákon, kterému byla vytýkána přílišná centralizace, v navržené podobě představoval značný zásah do okresní a zemské samosprávy, měl postátnit samosprávu doposud vykonávanou okresy a zeměmi jako veřejnoprávními korporacemi.

Autoři župního zákona se domnívali, že jeho realizace narazí na řadu překážek. Samotnému provedení zákona měla předcházet řada přípravných opatření, a proto zákonodárce počátek účinnosti zákona nestanovil a ponechal vládě, aby o tom rozhodla vlastním nařízením. Nejdůležitější bylo přijetí *zákona o volbách do župních zastupitelstev a okresních výborů v dubnu 1920 jako zákon č. 330 Sb.* Je třeba *dodat*, že župní zřízení bylo zavedeno jen na Slovensku, a to jen částečně v letech 1923-1927, přičemž v českých zemích si tento zákon získával stále více odpůrců a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nebyla nová úprava organizace územní veřejné správy nikdy realizována. Pokus o reformu veřejné správy skončil v tomto případě neúspěšně.

### 1.3. Územní samospráva v letech 1920 - 1927

Významnou událostí v roce 1920 bylo schválení Ústavy československého státu. Pokud jde o oblast územní samosprávy, pak se až do roku 1928 nic podstatněji nezměnilo. Organizační struktura zůstala zachována stejná tak, jak ji převzala republika z habsburské monarchie, částečně upravená podle novely k obecnímu zřízení z roku 1919.

Organizace obecní samosprávy se částečně dotkl *zákon č. 329 Sb. ze srpna 1921* označovaný jako tzv. *první finanční novela*, kterou se upravovalo finanční hospodářství obcí. Tato novela především přesněji upravovala vznik a postavení finančních komisí. V roce 1922 dochází k vydání tzv. *druhé finanční novely*, jejímž hlavním posláním bylo utužení nepřímé závislosti samosprávných svazků na politické správě prostřednictvím zasahování do finančního hospodářství samosprávy. Finanční hospodářství samosprávných obcí bylo touto novelou prakticky zrušeno. Na postavení a organizaci obecní samosprávy se nic zásadně nezměnilo.

Pokud jde o připravovaný župní zákon, jak již bylo výše *naznačeno*, získával si tentě stále více odpůrců, což vedlo k úvahám, zda je vhodnější provést novelizaci župního zákona či nahradit jej zákonem jiným.

V případě hlavního města Prahy je třeba *zmínit*, že 16. září 1923 se konaly první volby do zastupitelstva Velké Prahy. Po volbě zastupitelstva byly provedeny 23. září 1923 volby místních výborů a 1. října 1923 byl zvolen primátorem K. Baxa. V Praze pak dochází k sjednocení veškeré agendy všech sloučených obcí po stránce správní i politické, doplnění počtu zaměstnanců vzhledem k rozsahu nových úkolů a ustálení existenčních podmínek obecních orgánů po vzoru státu. Úprava správy v Praze, uskutečněná v roce 1923, byla od počátku budována jako dočasná, provizorní. Toto provizorium se po celé období předválečného Československa nezměnilo.

### 1.4. Zákon o organizaci politické správy

*Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, neboli tzv. organizační zákon*, měl vyřešit problém veřejné správy v československém státě. Ačkoliv byl tento zákon formálně označen jako novela župního zákona, fakticky představoval návrat zemského zřízení, avšak již bez rozlišování samosprávy a správy politické, kdy „*jako podklad státu správy i jako samosprávný svaz byly nastoleny země*“. V Československu se vytvořily tři systémy veřejné správy: na Slovensku (realizace župního zákona), v Podkarpatské Rusi a v českých zemích.

Organizační zákon vstoupil na Slovensku a v Podkarpatské Rusi v platnost 1. července 1928, v českých zemích 1. prosince 1928.

Základem administrativního rozdělení republiky se staly *země* (České Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatská). V čele zemských úřadů stál *zemský prezident* jmenovaný prezidentem republiky a služebně podřízený ministru vnitra.

V každém správním obvodu bylo zřízeno *zemské zastupitelstvo*, přičemž dvě třetiny členů byly voleny a jedna třetina jmenována vládou z řad tzv. *odborníků*. Toto ustanovení samozřejmě vyvolalo oprávněnou kritiku, neboť i praxe ukázala, že tito tzv. odborníci byli vybíráni podle politického klíče.

Zemské zastupitelstvo, v jehož čele stál zemský prezident, volilo ze svého středu *zemský výbor*. Do působnosti zemského výboru patřilo např. příprava návrhů pro jednání zemského zastupitelstva; spravování zemského majetku v rámci nařízení zemského zastupitelstva; dozor nad hospodařením jednotlivých okresů atd. Zemské zastupitelstvo mohlo zvolit *komise*, které byly jak obligatorní, tak i fakultativní.

Zákon stanovil tuto působnost zemských zastupitelstev:

- a) hospodářskou a správní,
- b) normotvornou,
- c) ve správním soudnictví,
- d) poradní.

Nižšími správními jednotkami se staly *okresy*, jejichž obvody a sídla určila *vládní nařízení č. 93 a 174/1928 Sb.* V čele okresu stál *hejtman* jmenovaný ministrem vnitra na návrh zemského prezidenta. Samosprávu v okresech představovala *okresní zastupitelstva*. Ta vycházela ze stejných principů jako zastupitelstva zemská: dvě třetiny členů byly voleny a jedna třetina jmenována ministrem vnitra. Okresní zastupitelstvo si volilo *okresní výbor*.

Pokud šlo o vztah mezi státními orgány a samosprávnými sbory, pak je nutno *zmínit* ustanovení organizačního zákona, podle kterého byly vláda a Ministerstvo vnitra oprávněny rozpustit zemská a okresní zastupitelstva, a to v podstatě podle vlastního uvážení.

Samotná realizace organizačního zákona si vyžádala vydání řady doplňujících a prováděcích právních předpisů, zejména zákona o volbách do zemských a okresních zastupitelstev. Lze *shrnout*, že dnem účinnosti organizačního zákona, tj. 1. prosince 1928, byla dána systému veřejné správy v Československu definitivní podoba, která byla odstraněna až v roce 1948, kdy bylo zavedeno krajské zřízení.

### 1.5. Obecní samospráva třicátých let

Právním základem organizace obecní samosprávy ve třicátých letech zůstává novelizované obecní zřízení z roku 1919, doplněné první a druhou finanční novelou z dvacátých let a některými dalšími předpisy vztahujícími se především k volebnímu právu do obecních zastupitelstev.

Z předchozího textu *vyplývá*, že dvacátá léta znamenala postupné omezování obecní samosprávy, zejména pak v oblasti finančního hospodářství. Zřejmě nejdůležitějším zásahem do obecní samosprávy ve třicátých letech byl *zákon č. 122/1933 Sb., kterým se novelizovala původní zákonná úprava č. 75/1919 Sb.* Tento zákon především prodloužil volební období obecních zastupitelstev na šest let a stanovil, že „*starosta musí být potvrzován státními orgány*“. Funkce starosty se tak stávala stále více součástí státního aparátu v důsledku *zvýrazňování* tzv. přenesené působnosti obcí, jejíž výkon náležel starostům. Starostové v tomto směru nevystupovali jako volení představitelé obecní samosprávy, ale jako výkonné orgány státní správy. Oblast tzv. *přenesené působnosti* obecních orgánů nebyla zanedbatelná. Obce musely např. vykonávat na požádání státních orgánů doručování, výsledky v policejním trestním řízení atd. Při výkonu přenesené působnosti starosta nemusel ani vyčkat usnesení obecního zastupitelstva a mohl jednat bez jeho rozhodnutí a své opatření dát zastupitelstvu jen dodatečně schválit. Starosta měl i právo a povinnost zastavit dočasně výkon usnesení obecního zastupitelstva, které by podle jeho názoru přesahovalo působnost zastupitelstva anebo pokud by odporovalo zákonu. Starosta byl odpovědný i za výkon policie.

Velkým problémem obecní samosprávy v této době byla finanční situace obecních orgánů. Byla proto přijata tzv. *třetí finanční novela k obecnímu zřízení (zákon č. 169/1930 Sb.)*, která mj. dovolovala dohlédacímu státnímu orgánu i proti vůli obecního zastupitelstva ukládat obcím nové poplatky a dávky. Situace se nadále zhoršovala a došlo k vydání *zákona č. 69/1935 Sb.*, označovaného jako tzv. *čtvrtá finanční novela*. Hlavním cílem tohoto zákona bylo alespoň částečně zajistit oddlužení samosprávných svazků.

Z výše uvedeného *vyplývá*, že ke konci první republiky se obecní samospráva, jak svým postavením, tak i vzhledem k finančně hospodářským možnostem, stále více nacházela na samém okraji, zcela v podřízenosti a hospodářské závislosti na státní správě.

## 1.6. Druhá československá republika a územní samospráva (1938-1939)

Největší vliv na další vývoj v oblasti státní správy a územní samosprávy bylo přijetí *mnichovské dohody*, na základě níž dochází k postupné fašizaci státu. Fašizační prvky ve státní správě se projevily především v likvidaci územní samosprávy a rozpouštění okresních zastupitelstev. V oblasti obecní samosprávy dochází k odstranění zástupců levicových politických stran z funkcí starostů a členů obecních zastupitelstev.

Hlavní zásah do obecní samosprávy přineslo *vládní nařízení č. 17/1939 Sb.* Podle tohoto nařízení měla být zřízena pro obce, které určí vláda, instituce *obecních (obvodních) tajemníků*, jejichž hlavním úkolem byl výkon přenesené působnosti obcí, přičemž Ministerstvo vnitra mohlo stanovit, že tajemník může zčásti nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce. V případě, že by to vyžadoval důležitý zájem obce nebo jiný důležitý veřejný zájem, mohlo tak Ministerstvo vnitra učinit i bez souhlasu obecního zastupitelstva. Tajemník měl mj. právo i povinnost navrhnout, aby opatření nebo usnesení starosty, obecního zastupitelstva, obecní rady nebo komise bylo zrušeno, pokud by tímto opatřením nebo usnesením byl porušen zákon, překročena působnost, ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu.

Vytvořením instituce obecních (obvodních) tajemníků došlo k dalšímu výraznému zásahu do obecní samosprávy a mělo být důležitým krokem k její úplné likvidaci. Další opatření však vláda již nestačila učinit v důsledku rychlého spádu událostí v březnu 1939, které znamenaly definitivní likvidaci Československa jako státu a nastolení fašistické diktatury.

## 1.7. Protektorát Čechy a Morava (1939 - 1945)

Právním základem protektorátu Čechy a Morava byl *Hitlerův výnos z 16. března 1939*, ve kterém se říkalo, že „*území bývalé republiky náleží k území říše*“. Ačkoliv měl protektorát autonomní statut, musel veškerá svá práva vykonávat ve shodě s politickými, vojenskými a hospodářskými potřebami říše. V čele protektorátu stál *prezident*, zastáncem říšských zájmů byl *protektor* jmenovaný Hitlerem. Říše si vyhradila právo vydávat právní předpisy s účinností i pro protektorát, převzala do své kompetence veškerou správu a činila opatření potřebná k ochraně pořádku a bezpečnosti. Zachován byl nadále právní řád platný v českých zemích, pokud však neodporoval „*smyslu převzetí ochrany Německou říší*“.

V období protektorátu byly provedeny velké změny i v oblasti místní správy. Jsou odstraňováni čeští starostové, dochází k rozpuštění některých obecních zastupitelstev, které nahradil vládní komisař, Němec. Podobná situace byla i v okresech.

V důsledku územních změn způsobených mnichovským diktátem byly části mnoha okresů a obcí přičleněny k Německu a ty, které zůstaly v nynějším protektorátu, nemohly normálně fungovat. K řešení této situace vydala vláda *nařízení č. 108/1940 Sb., o některých opatřeních k zjednodušení správy při územních nebo jiných změnách ve vnitřní správě*. Ministerstvo vnitra tak mohlo např. slučovat i rozdělovat obce, obci nadřazený politický úřad mohl rozpouštět obecní zastupitelstva a učinit opatření k prozatímnímu vedení správy atd. Zásahy postihly i zemské orgány, jejichž působnost byla v roce 1939 přesunuta na prezidenta. V květnu 1940 byly zbytky zemských zastupitelstev rozpouštěny, v říjnu 1940 pak tento osud stihl i volené orgány okresů, jejichž kompetence přešla na okresní úřady. Ze shora popisované situace vyplývá, že veškerá správa byla fakticky pod kontrolou německé správy.

Pokud jde o zastupitelské orgány, tyto včetně samosprávy nemohly o ničem rozhodovat a jejich torza byla rozpouštěna. Všichni úředníci místní správy byli jmenováni. Výrazně postupovala i likvidace samosprávy ve městech se zvláštním statutem. Ve více než dvou stech obcích byla obecní samospráva likvidována tím, že na místa starostů byli dosazeni



němečtí vládní komisaři, kteří urychlovali proces germanizace místní správy. V obcích neměly české autonomní orgány žádný vliv, ve své podstatě se tak vlastně staly říšskými správními orgány. Významné bylo *vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí*, podle kterého vykonávali úředničtí vedoucí, jmenovaní zemskými úřady, resp. ve městech se zvláštním statutem ministrem vnitra, prakticky ve všech obcích s více než 3 000 obyvateli pravomoc obecních orgánů. Úředničtí vedoucí měli veškerá oprávnění starostů a úřadovali pomocí úřednických náměstků. V posledních letech protektorátu již k žádným výraznějším změnám nedošlo.

### 1.8. Další vývoj v letech 1945 - 1948 včetně dopadu vytvoření národních výborů na obecní samosprávu

Po porážce fašismu bylo třeba řešit otázku kontinuity či diskontinuity poválečné státní správy se státní správou z první republiky. Z tohoto období je třeba v první řadě zmínit *ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl. ze 4. prosince o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění*. Podle jeho čl. 1 měly být na území republiky osvobozeném od nepřítele ustaveny místní, okresní a zemské národní výbory, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. V oblasti státní správy měly být podřízeny vládě. Článkem 3 byla vláda zmocněna vydat nařízení, podepsaná prezidentem republiky, s platností zákona, kterými by byly upraveny volby do národních výborů a jejich pravomoc.

V návaznosti na výše citovaný dekret byly vydány další právní normy jako byl *ústavní dekret č. 47/1945 Sb., o volbě Prozatímního národního shromáždění a vládní nařízení č. 49/1945 Sb., o prvních volbách do okresních a zemských národních výborů*.

Volby do celé zastupitelské soustavy byly volbami delegačního charakteru. Místní národní výbory zvolily ve všech obcích na veřejných schůzích volitele, kteří se potom sešli na okresních shromážděních, kde došlo ke zvolení jednak okresních národních výborů, jednak ke zvolení delegátů na zemské sjezdy. Na těchto sjezdech došlo ke zvolení zemských národních výborů a poslanců Prozatímního národního shromáždění.

V této době se zároveň začíná připravovat nová ústava československého státu. V souvislosti s tím se objevuje i otázka, „zda zachovat zemské uspořádání či přejít na menší správní celky“. *Návrh nové ústavy byl schválen 9. května 1948, č. 150 Sb.* Tato ústava již nepočítala se zeměmi, avšak zakotvovala systém krajských národních výborů.<sup>2</sup>

Tehdejší úprava se vyznačovala především těmito rysy:<sup>3</sup>

1. Národní výbory byly nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu a dále byly zařazeny do soustavy zastupitelských sborů (čl. X).

2. Byla stanovena obecná zásada podřízenosti národního výboru nižšího stupně národnímu výboru vyššího stupně. Dále pak byly národní výbory podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra. Tato zásada, podřízenost vyšším orgánům, znamenala rozdíl proti dřívějšímu chápání obecní samosprávy a lze říci, že znamenala zánik samosprávy v právním pojetí.

3. Podle Ústavy byly národní výbory definovány jako orgány s obecnou působností.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Národním výborům se věnovaly především čl. IV a X „Základních článků ústavy“, dále kapitola šestá „Podrobných ustanovení ústavy“ a některé další paragrafy (např. § 149 odst. 2 zakotvující komunální vlastnictví a § 156 upravující hospodaření svazků lidové správy).

<sup>3</sup> Srov. M. Kopecký: K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945-1948, Správní právo 4/192, s. 52-53

<sup>4</sup> Měly představovat jakousi novou formu samosprávy lidu; obyvatelé obcí, okresů a krajů měli rozhodovat zásadně všechny otázky správy svého územního obvodu, a to buď přímo nebo prostřednictvím národního výboru

4. Ústava zaváděla pojem „komunální vlastnictví“ jako jednu z forem národního majetku.<sup>5</sup>

5. Národní výbory byly podle ústavy zastupitelské sbory voleny lidem, lidem kontrolovány a lidu odpovědné. Tuto zásadu je však třeba chápat v kontextu s tehdejší politickou situací Československa.

Obce nebyly Ústavou z roku 1948 ani dalšími právními předpisy zrušeny. Ústava však nečinila žádný rozdíl mezi samosprávou a státní správou. Obce byly zachovány jako nejnižší správní obvody, jako základ územního členění státu, bohužel došlo ke ztrátě jejich dřívější kompetence: obce dále přišly o postavení právnických osob veřejného i soukromého práva, přičemž tento stav zůstal zachován po celé další období existence národních výborů, tedy až do roku 1989. Působnosti, původně vykonávané obcemi, vykonávaly nyní národní výbory jako státní orgány.<sup>6</sup> Zavedení systému národních výborů znamenalo ve svém důsledku právní i faktickou likvidaci samosprávy vyvíjející se na našem území od roku 1848.

V souvislosti s národními výbory je podstatné i to, že Ústava v § 90 odst. 3<sup>7</sup> počítala s normotvorbou národních výborů (jednalo se o ústavní základ pro odvozenou normotvorbu).

V padesátých letech zasáhl do vývoje soustavy národních výborů *ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech*, a na něj navazující *zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech*. Ústavní zákon zakotvil několik zásad, jako např. tu, že „národní výbory jsou místní orgány státní moci, které jsou podřízeny vládě“, a „národní výbor nižšího stupně je řízen národním výborem vyššího stupně“, přičemž se rozlišovaly národní výbory krajské, okresní, městské, obvodní a místní a dále ústřední národní výbor hlavního města Prahy a národní výbor města Bratislavy. Národní výbory byly, podle ústavního zákona č. 12/1954 Sb., oprávněny vydávat k plnění svých úkolů nařízení pro svůj územní obvod. Podmínky pro vydávání nařízení měl upravit zákon, kterým se stal shora zmiňovaný zákon č. 13/1954 Sb.<sup>8</sup>

## 1.9. Období let 1960-1989

V této kapitole bych stručně zmínila nejdůležitější momenty dalšího vývoje v naší republice. Patří sem bezesporu vydání nové ústavy, *ústavní zákon č. 100/1960 Sb.*, čímž došlo ke zrušení Ústavy z roku 1948 i ústavního zákona č. 12/1954 Sb. Nová ústava se zabývala národními výbory v hlavě sedmé, přičemž nedošlo k nějakým podstatnějším změnám obecných principů vztahujících se k systému národních výborů.

Dochází ke zrušení zákona č. 13/1954 Sb., a to konkrétně *zákonem č. 65/1960 Sb., o národních výborech*. Ani tento zákon nepřinesl nic nového v systému národních výborů.

---

jako zastupitelského sboru, kterému měl podléhat úřednický aparát (ústava otázku orgánů a aparátu národních výborů neřešila).

<sup>5</sup> Ústava říkala, že „části národního majetku, které nejsou celostátního významu a slouží veskrze nebo převážně obyvatelstvu některého správního celku, mohou být v rukou svazků lidové správy (komunální vlastnictví)“. Tato ústavní úprava však nebyla respektována a v souvislosti s napojením finančního hospodaření národních výborů na státní rozpočet se stala fikcí, čímž zanikl i ekonomický základ územní samosprávy.

<sup>6</sup> Srov. M. Kopecký: K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945-1948, *Správní právo* 4/1992, s. 54

<sup>7</sup> § 90 odst. 3 Ústavy z roku 1948 stanovil, že „zákon a v jeho mezích vládní nařízení může světit bližší úpravě obecným právním předpisům ministerstev, národních výborů, jakož i jiných úřadů“.

<sup>8</sup> Podle zákona č. 13/1954 Sb. nesměla být nařízení národních výborů v rozporu se zákony a předpisy vydanými národními výbory vyššího stupně nebo vládou nebo předpisy vydanými k provedení zákona nebo rozhodnutí vlády ministry, ministerstvy nebo jinými ústředními úřady; nařízení mohla být vyhlášena až po souhlasu uděleném národním výborem vyššího stupně nebo radou, u nařízení ústředních a krajských národních výborů se vyžadoval souhlas vlády; souhlasu nebylo třeba u nařízení, k jejichž vydání byl národní výbor či výkonný orgán zmocněn zvláštním zákonem či vládním nařízením; nařízení pozbývala ze zákona platnosti po uplynutí dvou let od počátku účinnosti, pokud v nich nebyla stanovena lhůta kratší.

Hlavním důvodem pro přijetí tohoto zákona byla reakce na *nové územní členění státu* podle *zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu*.

Nové zákonné úpravy doznaly národní výbory vydáním *zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech*, který se změnami přetrval do obnovení územní samosprávy v roce 1990. Tento zákon obsahoval i ustanovení o tzv. „*samostatné působnosti národních výborů*“, kdy zákon taxativně stanovil oblasti, ve kterých měly národní výbory vykonávat svou působnost samostatně, a řídit se pouze zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy a usneseními vlády.

## 2.1. Vývoj územní samosprávy v České republice od listopadu 1989

Po listopadu 1989 došlo v Československu nejen ke změně politického systému, ale i ke změně v systému územní správy. *Domnívám se*, že další vývoj v oblasti místní samosprávy byl po roce 1989 ovlivněn především těmito aspekty:

- negativními zkušenostmi s institucí národních výborů, zejména pak podřízenosti místních orgánů totalitnímu politickému systému,
- navázáním na původní českou historickou tradici územní samosprávy a
- Evropskou chartou místní samosprávy.

V roce 1990 byl učiněn první krok ke znovuobnovení územní samosprávy na úrovni obcí. Stalo se tak *ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.*, kterým byla provedena novelizace Ústavy z roku 1960, a na základě něhož se měnily tehdejší platné československé ústavní předpisy;<sup>9</sup> došlo ke zrušení národních výborů a krajského zřízení a byla nově stanovena hlava sedmá Ústavy - „*Místní samospráva*“. Tento ústavní zákon položil právní základy obecní samosprávě, otázku vyšších samosprávných územních celků neřešil; tato ústavní úprava místní samosprávy nijak nenavazovala na československou mnohohrstevnou samosprávnou tradici.

Citovaný ústavní zákon rozlišoval dva druhy místních právních předpisů,<sup>10</sup> které obec mohla vydávat, a to:

1. obecně závazné vyhlášky ve věcech místní samosprávy a
2. vyhlášky ve věcech státní správy; v těchto záležitostech mohla obec vydávat právní předpisy, byla-li k tomu zmocněna zákonem.<sup>11</sup>

Principy místní samosprávy, zakotvené v hlavě sedmé „*Územní samospráva*“ Ústavy České republiky, byly zajištěny *zákonem č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích*, ve znění pozdějších předpisů, a dále pak *zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů, který se přiklonil ke smíšenému (středoevropskému) modelu místní správy, kdy obce vykonávají samosprávu i státní správu.

<sup>9</sup> Obec byla ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. definována jako „samosprávné společenství občanů, které je právní osobou s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodář“. Vedle demokratických zásad voleb do obecních zastupitelstev byla ústavně stanovena i oprávnění občanů účastnit se rozhodování o věcech místní samosprávy (např. referendum).

<sup>10</sup> Pojmové rozlišování místních předpisů v samostatné a přenesené působnosti zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, nezavedl, tento používal pouze jednotný pojem „obecně závazná vyhláška“ (§ 16 zákona č. 367/1990 Sb.). Pojmové rozlišení právních předpisů obce zavedl až zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, který nahradil zákon č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (§ 11 a 12 obecního zřízení).

<sup>11</sup> Čl. 86 odst. 5 ústavního zákona

Dne 1. ledna 1993 nabyla na účinnosti *Ústava České republiky*. *Územní samospráva* je v této ústavě *zakotvena*:

- a) v hlavě první - „*Základní ustanovení*“, čl. 8, kterým se zaručuje samospráva územních samosprávných celků;
- b) v hlavě sedmé - „*Územní samospráva*“, čl. 99 až 105, která podrobněji upravuje základní instituty charakterizující územní samosprávu.

V současné době je upraveno obecní zřízení *zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nahradil zákon č. 367/1990 Sb., ke dni 31.12.2007 byl již 19x novelizován.

## 2.2. Závěr ke kapitole I. „Vývoj veřejné správy v období let 1848 až 1990“

*Osobně se domnívám*, že shora uvedený historický vývoj veřejné správy v letech 1848 až 1990 je významný zejména proto, že současné obecní zřízení vychází i z některých principů zakotvených v právních předpisech od 19. století. Bohužel oblast místní samosprávy byla poznamenána několika desítkami let, kdy vládl komunistický režim, a tudíž byl vývoj v této oblasti až do roku 1989 přerušen.

*Shrnu-li* vývoj veřejné správy v období let 1848 až 1990, pak za nejvýznamnější zákony upravující obecní samosprávu *považuji* prozatímní říšský obecní zákon z roku 1849 zákon č. 7 z roku 1864 (obecní zřízení pro Čechy). Není pochyb o tom, že oba zmiňované zákony přesáhly svou dobu, neboť na jejich tradice navázalo znovu obnovené obecní zřízení v roce 1990; v současné době neztratila na své aktuálnosti nic ani deklarace obsažená v úvod prozatímního říšského obecního zákona, „*Základem svobodného státu je svobodná obec*“.

Dnešní obecní zřízení se citovanými zákony inspirovalo např. v rozlišování působnosti obce na působnost přirozenou, poté samostatnou, a přenesenou; dále v systému uspořádání vztahů mezi zastupitelstvem obce, radou obce a starostou. Jedná se o systém, kdy je rozdělená pravomoc v oblasti samostatné působnosti právě mezi shora citované orgány obce. Nejvýznamnější otázky spadající do oblasti samostatné působnosti vyhrazuje zákon zastupitelstvu obce,<sup>12</sup> ostatní otázky jsou svěřeny radě obce<sup>13</sup>. Pokud jde o starostu obce, patřícímu tomuto orgánu zákon v oblasti samostatné působnosti nesvěřuje významnější pravomoci, což je *podle mého názoru* vnímáno v obecném povědomí občanů opačně, neboť řada občanů se domnívá, že starosta je jakýmsi nejvyšším orgánem obce s oprávněním rozhodovat jakékoliv otázky náležející do samostatné působnosti obce. Opak však byl a je skutečností.<sup>15</sup>

Od roku 1990 znovu obnovený systém rozdělení pravomocí v oblasti samostatné působnosti mezi příslušné orgány obce, který navázal na tradice zákona z roku 1864, *považuji za správný*, neboť obec, jakožto veřejnoprávní korporace by měla být spravována kolektivním orgánem, kterému by mělo být svěřeno oprávnění rozhodovat o všech zásadních otázkách v oblasti samostatné působnosti; za zásadní věci ovlivňující život v obci by v žádném případě neměl přijímat rozhodnutí jednotlivec, neboť tato rozhodnutí se následně dotknou všech občanů obce.

Oba zákony ovlivnily soudobé české obecní zřízení i v problematice tzv. *statutárních měst*, jež znaly již tyto zákony. Poměry těchto měst byly upraveny statutem, které byly vydávány formou zákona. *Domnívám se*, že myšlenku přiznat velkým městům určité zvláštní postavení oproti těm zbývajícím, a tyto pověřit výkonem rozsáhlejších pravomocí, lze

<sup>12</sup> § 84 a 85 obecního zřízení

<sup>13</sup> § 102 obecního zřízení

<sup>14</sup> § 103 až 108 obecního zřízení

<sup>15</sup> Určitou výjimkou z uvedeného tvrzení jsou malé obce, v nichž se nevolí rada obce, tudíž většinu pravomocí rady v oblasti samostatné působnosti, s taxativně stanovenými výjimkami, svěřuje zákon právě starostovi.

hodnotit kladně, a tudíž byla využita i v rámci reformy veřejné správy po roce 1990. Např. na základě § 5b zákona č. 125/1990 Sb., o okresních úřadech, vykonávala statutární města Brno, Ostrava a Plzeň navíc působnost okresních úřadů (s určitými výjimkami).<sup>16</sup>

V současné době není problematika statutárních měst vyňata z obecního zřízení, a tudíž není upravena zvláštními zákony, nýbrž i na tato města se vztahuje zákon o obecním zřízení s tím, že si tato města mohou upravit své vlastní vnitřní poměry statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky.<sup>17</sup>

Již zákon č. 7/1864 z.z. (obecní zřízení pro Čechy) obsahoval institut tzv. *osadních výborů*<sup>18</sup>, k nimž se vrátilo až obecní zřízení z roku 2000<sup>19</sup>. O určité formě osadních výborů lze hovořit i v období socialistického Československa, kdy zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, umožňoval vznik tzv. *občanských výborů*.<sup>20</sup> *Osobně považuji* znovu obnovení osadních výborů obecním zřízením z roku 2000 za dobrý krok pro občany, neboť se tím poskytuje občanům částí obce další možnost účastnit se veřejného života v obci.

V podmínkách demokratického státu, ve kterém se ústavně zaručuje právo na samosprávu, *nelze souhlasit* s něčím obdobným, co stanovil zákon č. 76/1919 Sb. z. a n. (novela obecního zřízení), a to, že zavedl povinnost zřídit v každé obci finanční komisi, avšak polovina členů měla být jmenována dohlédacím úřadem (druhá polovina členů měla být volena obecním zastupitelstvem). *Podle mého názoru* se jednalo o výrazný zásah do práva na samosprávu a obdobné ustanovení by se v žádném případě nemělo objevit v obecním zřízení demokratického státu. Určitý význam zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. *spočívá* např. v tom, že zavedl pojmosloví orgánů obce, které převzalo obecní zřízení z roku 1990.<sup>21</sup>

Další podstatné omezování samosprávy v minulosti *spatřuji* v potvrzování starosty státními orgány, což zavedl zákon č. 122/1933 Sb., kterým se novelizoval zákon č. 75/1919 Sb., a to z toho důvodu, že tímto mohl stát výrazně ovlivňovat chod samosprávy, což *považuji* za nežádoucí jev.

Jak vyplývá z předchozího textu, o samosprávě v právním pojetí nelze hovořit v období let 1848 až 1990, kdy byl zaveden systém národních výborů. V tomto časovém období nebyly principy samosprávy respektovány, což by jistě mělo být varováním do budoucna. K tomu pouze *dodávám*, že v podmínkách demokratického státu by návrat k principům z let 1848 až 1990, např. vztahy podřízenosti a nadřízenosti mezi územními samosprávnými celky, neměl nikdy nastat.

<sup>16</sup> Obdobně svěřoval působnost okresních úřadů městům Brno, Ostrava a Plzeň i zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který nahradil zákon č. 125/1990 Sb. Působnost okresního úřadu byla zákonem č. 418/1990 Sb. svěřena i hlavnímu městu Praha.

<sup>17</sup> § 130 obecního zřízení

<sup>18</sup> § 107 až 114 v kapitole osmé „O zastupitelstvu některých osad, které mají zvláštní jmění“ zákona č. 7/1864 z.z.

<sup>19</sup> § 120 až 121 obecního zřízení

<sup>20</sup> § 64 zákona č. 69/1967 Sb. Tyto výbory musely být obligatorně zřizovány ve městech, v obvodech měst a střediskových obcích; v ostatních obcích mohly být zřízeny, vyžadovala-li to rozlehlost území a zvláštní podmínky hospodářského a kulturního rozvoje.

<sup>21</sup> Zmiňovaný zákon již hovoří o obecním zastupitelstvu, obecní radě, starostovi a komisích.

## II. Evropská charta místní samosprávy a pojmy související s územní samosprávou

### 1.1. Evropská charta místní samosprávy

Dne 15. října 1985 byla Radou Evropy přijata *Evropská charta místní samosprávy*,<sup>22</sup> která představuje jakési zobecnění nejvýznamnějších evropských principů územní samosprávy, v žádném případě se nejedná o maximální právní úpravu dané oblasti.

Každý stát přistupující k této Chartě je povinen celkově přijmout nejméně dvacet ustanovení z první části, tj. čl. 1 až 11, přičemž nejméně deseti z nich musí přisuzovat základní význam. Tato povinnost vychází z toho, že ratifikace Charty by měla mít pro příslušný stát smysl a neměla by být jen pouhou formalitou. V těchto člancích jsou zakotveny ty nejdůležitější zásady moderního pojetí územní samosprávy a patří k nim zejména tyto:

- a) *Ústavní a zákonné uznání principu místní samosprávy (čl. 2).* Princip práva na samosprávu územních samosprávných celků je u nás zaveden v čl. 8 Ústavy přičemž hlava osmá Ústavy již pojednává o bližších náležitostech územní samosprávy. Konkrétní úprava místní samosprávy je obsažena především v zákoně o obcích.
- b) *Pojetí místní samosprávy jako práva a schopnosti místních orgánů v mezích zákona, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí (čl. 3 odst. 1).* Zabezpečování samosprávy je tedy i u nás v souladu s tímto principem svěřen kolektivnímu orgánu (zastupitelstvu obce; radě obce). Zde *spatřuji* určitý nesoulad mezi obecním zřízením a Chartou, a to konkrétně v tom, že obecní zřízení v § 102 odst. 2 uvádí taxativní výčet pravomocí svěřených výhradně radě obce; o těchto záležitostech nesmí rozhodovat zastupitelstvo obce, čímž dochází k omezování zastupitelstva obce rozhodovat o všech významných záležitostech spadajících do samostatné působnosti obce.<sup>23</sup>
- c) *Výkon samosprávy náleží demokraticky zvoleným orgánům, přičemž nelze omezit právo občanů na referendum či jinou formu přímé účasti občanů, pokud to zákon umožňuje (čl. 3 odst. 2).* Nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo obce volené občany obce v tajném hlasování, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.
- d) *Základní pravomoci a odpovědnost místních orgánů stanoví ústava či zákon, současně není vyloučeno rozšíření jejich pravomocí a odpovědnosti zákonem pro zvláštní účely (čl. 4 odst. 1).* Konkrétní pravomoci obecních orgánů jsou staveny jak v zákoně o obcích, tak i ve zvláštních zákonech; Ústava v tomto ohledu pouze obecně říká, že „*působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem*“.<sup>24</sup>
- e) *Místní orgány jsou oprávněny, v rámci zákona, uplatňovat svou iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich kompetence nebo nejsou v kompetenci jiného orgánu (čl. 4 odst. 2).*

<sup>22</sup> V preambuli Charty jsou uvedeny deklarace, jež stanoví, že „místní orgány jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického systému a že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů uznávaných všemi členskými státy Rady Evropy“. Významné je i konstatování, že „na místní úrovni může být toto právo nejnáze vykonáváno a že místní orgány se skutečnými pravomocemi mohou zajistit výkon správy, který by byl jak efektivní, tak blízký občanům“.

<sup>23</sup> Stejný názor i J. Vedral: *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky obce*, Praha 1999, s. 93, kde autor uvádí názor, že „obecní zřízení předpokládá spíše oddělení pravomocí obecního zastupitelstva a obecní rady, když řešení otázek spadajících do samostatné působnosti, které nejsou výslovně vyhrazeny obecním zastupitelstvu, svěřuje obecní radě, čímž řadu důležitých otázek z kompetence zastupitelstva výslovně vyjímá z tohoto pohledu proto naše obecní zřízení požadavku Charty neodpovídá“.

<sup>24</sup> Čl. 104 odst. 1 Ústavy

- f) *Místní orgány mají plné a vylučně pravomoci, které nesmějí být zpochybněny nebo omezovány žádným orgánem s výjimkou případů stanovených zákonem (čl. 4 odst. 4).*
- g) *Změny hranic místních územních celků nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popř. bez referenda tam, kde to umožňuje zákon (čl. 5). Obecní zřízení předpokládá konání místního referenda v případě slučování obcí, připojení jedné obce k jiné a při oddělení části obce; zákon o obcích nepředpokládá konání místního referenda při pouhé změně hranic obcí, kdy nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce; v tomto případě postačí dohoda dotčených obcí, kterou schvalují ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva příslušných obcí, tudíž čl. 5 Charty považují tímto za naplněný.<sup>25</sup>*
- h) *Stanovení podmínek pro činnost místních volených zástupců, umožňující svobodný výkon jejich funkcí (čl. 7 odst. 1). V tomto ohledu obecní zřízení např. stanoví, že „člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a není přitom vázán žádnými příkazy“.*
- i) *Jakýkoliv správní dozor nad místními orgány může být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem (čl. 8 odst. 1). Jakýkoliv správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy; správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž výkon je přenesen na místní orgány (čl. 8 odst. 2). Naše právní úprava správního dozoru obsažená v § 123 až 128 obecního zřízení je podle mého názoru zcela v souladu s čl. 8 Charty*
- j) *Místní orgány mají právo na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat (čl. 9 odst. 1); finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem (čl. 9 odst. 2). Charta předpokládá u obcí i výkon přenesené působnosti, na který dostávají obce ze státního rozpočtu příspěvek. Je však pravdou, že celková výše příspěvku poskytovaná ze státního rozpočtu někdy nepostačuje ke krytí všech nákladů, které obec vynaloží na výkon státní správy.*
- k) *Místní orgány jsou oprávněny při výkonu svých funkcí spolupracovat, případně se v mezích zákona sdružovat s jinými místními orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu (čl. 10 odst. 1). V tomto ohledu bych např. zmínila možnost obcí uzavírat veřejnoprávní smlouvy.*
- l) *Místní orgány mají právo na soudní ochranu při výkonu svých pravomocí a respektování principů samosprávy, které jsou zakotveny v ústavě a zákonech (čl. 11). Tento princip je u nás realizován, a to na úrovni správního soudnictví i soudnictví (ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy).*

Jménem České republiky byla Charta podepsána ve Štrasburku dne 28. května 1998 a pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 1999. Publikována byla ve *Sbírce zákonů č. 181 v roce 1999*. Při ratifikaci bylo učiněno následující oznámení: „Česká republika se ve smyslu článku 12 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985 považuje být vázána 24 (dvaceti čtyřmi) odstavci I. části Charty, z toho 13 (třinácti) odstavci uvedenými v článku 12 odst. 1 Charty. Necítí se být vázána těmito ustanoveními: čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2, čl. 9 odst. 3, 5 a 6.“

Od roku 1990 procházela Česká republika v oblasti místní samosprávy procesem transformace, neboť předchozí systém místní správy založený na soustavě národních výborů byl zrušen, a došlo k zavedení demokratické formy řízení. Obecní zřízení bylo obnoveno

<sup>25</sup> § 26 obecního zřízení

zákonem č. 367/1990 Sb., jehož některá ustanovení zcela neodpovídala<sup>26</sup> a ani nemohl odpovídat principům Charty, neboť Charta začala v naší republice platit až od roku 1999.

Jelikož v průběhu následujících let došlo v oblasti místní správy k celé řadě změn, např. byla přijata nová Ústava s účinností od 1.1.2003, bylo nezbytné na tyto změny v rámci reformy reagovat. Významným důvodem reformy územní veřejné správy bylo bezesporu přijetí Charty místní samosprávy, jejíž některé principy bylo třeba promítnout do nového obecního zřízení z roku 2000. Jednalo se zejména o rozsah samosprávy obcí, který měl odpovídat možnostem obcí. V rámci reformy se zamýšlelo, že rozsah samostatné působnosti obcí se bude neustále rozšiřovat a že jednotlivé zákony budou na úkor přenesené působnosti přenášet do samostatné působnosti obcí stále více kompetencí. V tomto ohledu *nepovažuj* stanovený reformní cíl za zcela naplněný, neboť rozsah samostatné působnosti obcí by zvláštními zákony rozšířen pouze minimálně a spíše výjimečně.

V rámci zavádění principů Charty do místní samosprávy se taktéž upravila povinnost státních orgánů projednávat s obcemi zásadní otázky, které se jich týkají<sup>27</sup> a dále byly stanoveny podmínky pro to, aby za správu veřejných záležitostí odpovídaly především tyto orgány, které mají nejbližší k občanům.

*Osobně se domnívám*, že naše právní úprava obecního zřízení je vedena v duchu Evropské charty, a tudíž neodporuje principům územní samosprávy, které jsou v ní obsaženy.

## 1.2. Pojem „veřejná správa“

Poválečná teorie správního práva definovala pojem veřejná správa jako „*správu záležitostí státu, veřejných svazků a jiných subjektů, prováděnou příslušnými orgány, jež se řídí právním řádem a v oboru volné úvahy objektivními postuláty správy státu či postuláty správy veřejných svazků a jiných subjektů*“.<sup>28</sup>

Veřejná správa se tradičně dělí na *samosprávu* a *státní správu*, samospráva pak na *samosprávu územní* a *zájmovou* a státní správa na *ústřední* a *místní*.<sup>29</sup>

S pojmem veřejná správa se u nás můžeme opětovně setkat až od roku 1990, neboť v letech totalitního režimu byl spíše používán pojem státní správa. Důvodem byla skutečnost, že veškerou moc ve státě vykonával stát sám, případně prostřednictvím svých orgánů. Nikde jiný se nemohl podílet na správě věcí veřejných tak, jak je to běžné v demokratických zemích. O samosprávě nelze v letech 1948 až 1989 hovořit. Určitou výjimkou bylo např. již zmiňované ustanovení § 38 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, kde se hovořilo o samostatné působnosti národního výboru v přesně vymezených oblastech, např. v péči o zlepšování životního prostředí, úroveň bydlení atd. Podstatné však je, že toto ustanovení zůstalo prakticky i právně nerealizováno, a dokonce mělo být v roce 1983 úplně zrušeno.

Pojmu *veřejná správa* se přikládá různý význam. Pod tímto pojmem lze v zásadě rozumět „*určitý druh činnosti, tj. spravování, (jedná se o správu v materiálním, funkčním pojetí), anebo instituci, která veřejnou správu vykonává (jedná se o správu v pojetí formálním, institucionálním, organizačním)*“.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Jednalo se o ustanovení, která byla přejata ze zákona o národních výborech z roku 1967, např. hlava čtvrtá zákona č. 367/1990 Sb. „Náprava nesprávných opatření“; v soustavě národních výborů nebyl správní dozor chápán tak, jak je nyní chápán ve vztahu mezi státem a obcí.

<sup>27</sup> § 13 odst. 1 obecního zřízení

<sup>28</sup> J. Pošvát: *Obecné pojmy správního práva*, Praha 1946, s. 29

<sup>29</sup> D. Hendrych a kol.: *Správní právo – obecná část* (3. vydání), Praha 1998, s. 10; J. Hoetzel: *Československé právo správní – část všeobecná*, Praha 1934, s. 161

<sup>30</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 2-3



Veřejnou správu lze tedy charakterizovat jako „správu veřejných záležitostí příslušného státu, přičemž na jejím výkonu se kromě státu podílí i jiné subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí“.<sup>31</sup>

Např. Weyr rozuměl veřejnou správou „správu veřejných záležitostí, kterou vykonává podle předpisů právního řádu především stát jakožto právní osobnost, pak jiné svazky (korporace), místní nebo zájmové, jako země, obce, komory, rady atd.“<sup>32</sup>

Veřejnou správu lze rozdělit v zásadě podle následujících hledisek:<sup>33</sup>

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

Lze se samozřejmě setkat i s jinými způsoby dělení, např. Hoetzel rozlišuje správu na:<sup>34</sup>

- *vrchnostenskou a nevrchnostenskou*, podle toho, zdali stát vystupuje či nevystupuje jako subjekt práva určující pro občana jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro něho právem a co právem není;
- *vázanou a volnou*, podle toho, je-li správní úřad vázán přesnými právními normami či může-li jednat podle volného uvážení;
- *fakultativní a obligatorní*, podle toho, musí-li subjekt veřejné správy určité úkoly provádět či je-li to dáno do jeho uvážení;
- *státní správu a samosprávu*;
- *správu a správní soudnictví*;
- *správu a policii*.

**Organizační uspořádání** ve své konkrétní podobě provádí ústavu příslušného státu. Veřejná správa každého státu má svou podobu, svá specifika. Pro organizaci veřejné správy je důležité územní a věcné hledisko (na jaké úrovni a ve kterých záležitostech bude veřejná správa vykonávána) a dále to, kdo bude v konkrétní věci a na určeném území subjektem veřejné správy. V České republice se z územního hlediska veřejná správa dělí na úroveň státní, krajskou a obecní. Z věcného hlediska pak může být veřejná správa vykonávána jako politická (všeobecná) nebo odborná (specializovaná).

Subjektem veřejné správy je především stát, a to jako originární nositel veřejné správy jako součást moci výkonné, který ji může delegovat na další subjekty, např. samosprávné svazky, jiné subjekty veřejného práva, případně subjekty oprávněné na základě zákona. Z uvedeného vyplývá, že ostatní nositelé veřejné správy jsou vždy vázáni ústavou a zákony státu, v jehož rámci vykonávají svou působnost a pravomoc ve věcech veřejné správy.<sup>35</sup>

Dělení veřejné správy na základě **právní formy** znamená, že se rozlišuje, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva a kdy formy soukromého práva.<sup>36</sup>

Podle **úkolů veřejné správy** je možno nejvšeobecněji rozlišovat, zda vrchnostensky zasahuje nebo svým jednáním něco ve veřejném zájmu zabezpečuje či obstarává.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> P. Průcha: Správní právo (obecná část), Brno 1996, s. 12; S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 4

<sup>32</sup> F. Weyr: Československé právo správní – část obecná, Brno 1922, s. 7

<sup>33</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 8-9

<sup>34</sup> J. Hoetzel: Československé právo správní – část všeobecná, Praha 1934, s. 12-13

<sup>35</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 8

<sup>36</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 8

<sup>37</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 9

### 1.3. Pojem „samospráva“

Právní teorie definuje *samosprávu* (samospráva se dále dělí na zájmovou a územní) jako „*formu, případně druh veřejné správy, kterou v tomto případě vykonávají občané, buď přímo nebo prostřednictvím svých volených zástupců*“. Samospráva je tedy veřejnou správou uskutečňovaná jinými veřejnoprávními subjekty než státem;<sup>38</sup> v případě územní samosprávy jde o územní společenství občanů.

Další formou veřejné správy je vedle samosprávy *státní správa*, kterou uskutečňuje stát prostřednictvím svých orgánů (ústředních - ministerstva a jiné ústřední správní úřady a místních - finanční úřady atd.).<sup>39</sup>

Územní samospráva tvoří spolu s místními orgány státu dohromady tzv. místní (veřejnou) správu. Mezi určující znaky samosprávy lze v případě samosprávných celků zařadit:<sup>40</sup>

- a) územní základ (území),
- b) osobní základ (občané),
- c) výkon samosprávy (vrchnostenské i nevrchnostenské),
- d) finanční autonomie (právo mít vlastní majetek a vlastní příjmy, hospodařit s tímto samostatně) a
- e) oddělení samosprávy od státu.

Hlavním principem samosprávy je, že se jedná o právo vůči státu a povinnost vůči občanům. V této souvislosti je třeba *poznámenat*, že ačkoliv je právo na samosprávu veřejným subjektivním právem územních korporací vůči státu, jedná se toliko o právo na samostatný výkon vlastních záležitostí, při respektování zákonů, avšak nikoliv o to, že by obcím nemohlo být uloženo určitou samosprávnou kompetenci vykonávat. Je nutno respektovat, že právo na samosprávu není právem přirozeným, původním, které by tak mohlo být dáno na stejnou úroveň jako základní práva obsažená v Listině základních práv a svobod. Je třeba *zdůraznit*, že veřejná správa má být chápána především jako služba občanům.

V praxi se převážně rozlišují tyto základní formy uspořádání místní správy:<sup>41</sup>

- a) *systém angloamerický* (místní správa je chápána výlučně jako samospráva, self-government, nedochází zde k rozlišování státní správy a samosprávy);
- b) *systém francouzský* (na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy, tzn. volené obecní a regionální rady oproti prefektům jako zástupcům státu);
- c) *systém smíšený, středoevropský* (státní správa a samospráva se na místní úrovni vykonává společně tzn. stejnými orgány, zpravidla se pak mluví o přenesené a samostatné působnosti).

Samotnému pojmu „samospráva“ věnovala literatura veřejného práva velkou pozornost. Tak např. *Hoetzel* rozlišoval pojetí samosprávy jako politické a právní. Politickým pojetím samosprávy rozuměl „*pouhý organizační princip státní správy*“, politické pojetí vyjadřuje spoluúčast občanů ve veřejné správě (státní správu neobstarávají pouze úředníci, nýbrž také živlové občanští) a subjektem správy je stát sám. Právním pojetím rozuměl to, že „*spravuje někdo jiný než stát*“.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> P. Průcha: *Správní právo (obecná část)*, Brno 1996, s. 21; *Obec – postavení, správa, činnost (kolektiv autorů)*, Praha 1996, s. 9

<sup>39</sup> P. Průcha, cit. dílo, s. 16-17

<sup>40</sup> Srov. M. Kopecký: *K některým otázkám obecního zřízení*, *Správní právo* 2/1991, s. 65

<sup>41</sup> Srov. J. Vedral: *Pojetí územní samosprávy*, *Veřejná správa* 44/1998, s. VI; *Obec – postavení, správa, činnost (kolektiv autorů)*, Praha 1996, s. 11; P. Průcha, cit. dílo, s. 132

<sup>42</sup> J. Hoetzel: *Československé právo správní – část všeobecná*, Praha 1934, s. 161

Přední teoretik správního práva Merkl uváděl, že „*smysl samosprávy jest v tom, že vytyčuje meze subordínace lokálních orgánů ústředním orgánům; v každém samosprávném tělese nalézá normální příkazovací právo ústředních orgánů vůči lokálním orgánům svoje meze*“. Merkl též připouštěl „*příkazovací právo*“ státní správy vůči samosprávě, ale vždy jen pro určitou výše kompetenční oblasti samosprávy a na základě zvláštního zákonného předpisu; „*jde o tzv. samosprávná jednání z příkazu, vedle nichž existuje rozsáhlý okruh samosprávné kompetence veškerého příkazování ze strany státní správy prostý*“.<sup>43</sup>

Kopecký definuje samosprávu jako „*ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státní správy, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací*“.<sup>44</sup>

Zářecký charakterizuje samosprávu v nejširším smyslu jako „*samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí; subjektem nadaným schopností i právem se samostatně spravovat je společenství občanů. Samospráva je tedy pojmem veřejnoprávním a subjekty, nositelé samosprávy jsou veřejnoprávními korporacemi*“.<sup>45</sup>

K pojmu „*samospráva*“ se vyjádřil ve své judikatuře i Ústavní soud, který stanovil následující: „*Vývoj pojmu samosprávy vyšel z jeho chápání právního. Podle něj „právní pojem samosprávy znamená, že spravuje někdo jiný než stát“ (J. Hoetzel, Československé správní právo), tj. spravuje veřejnoprávní korporace. V současnosti je čistě formální způsob chápání „právnícké samosprávy“ již překonán. Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče „o vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděných soudy). Není však státním orgánům (především orgánům státní správy) podřízená, tj. v zákonem vymezeném rámci působí samostatně*“.<sup>46</sup>

V návaznosti na pojem „*obec*“, o kterém bude blíže pojednáno v následující kapitole, je třeba zmínit i pojem *korporace*. V teorii veřejného práva nacházíme charakteristiku obcí jako veřejnoprávních korporací. Pojem korporace není v současném českém právním řádu blíže specifikován, jde o výraz pocházející z latiny, kde znamená „*stát, obec, svazek, jednota*“. Korporací lze např. rozumět „*sdrúžení osob za účelem sledování určitého účelu v té formě, že takovým sdrúžením vznikne samostatný právní subjekt, na nějž se vztahují jako účinky právního řádu práva a povinnosti. Jako jedna z možných forem tzv. právnícké osoby, odlišuje se korporace od society, tj. sdrúžení osob, při němž sledování společného účelu nemá vliv na samostatnou právní subjektivitu sdrúžených*“.<sup>47</sup>

*Veřejnoprávní korporaci* lze definovat jako „*člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly*“. K základním znakům veřejnoprávní korporace patří:<sup>48</sup>

- uplatnění členského principu v organizaci korporace tak, že členové při plnění úkolů spolupůsobí; správci a spravovaní tvoří jednotu, neboť spravovaní jsou sami aktivními nositeli správy;
- veřejnoprávní korporace je právníckou osobou; je tedy samostatným subjektem práv a povinností;

<sup>43</sup> A. Merkl: *Obecné právo správní*, Praha-Brno 1932, díl II., s. 194

<sup>44</sup> M. Kopecký: *Právní postavení obcí*, Praha 1998, s. 92; M. Kopecký in *Veřejná správa a právo*, Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám, Praha 1997, s. 94

<sup>45</sup> P. Zářecký: *O samosprávě*, *Správní právo* 6/1997, s. 321 a násl.

<sup>46</sup> Nález pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93 (vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.)

<sup>47</sup> *Slovník českého práva*, Praha 1995, s. 409

<sup>48</sup> D. Hendrych a kol.: *Správní právo – obecná část*, 3. vydání, Praha 1998, s. 236

- veřejnoprávní korporace je založena zákonem či jiným vrchnostenským aktem na základě zákona;
- veřejnoprávní korporaci musí být svěřena mocenská pravomoc činit vrchnostenské úkony (při plnění veřejných úkolů lze používat i prostředky soukromého práva);
- při plnění úkolů má veřejnoprávní korporace určitou nezávislost na správních úřadech státu, a to na základě svěřených úkolů a oprávnění; podléhá však státnímu dozoru, který se v zásadě omezuje na kontrolu zákonnosti.

Veřejnoprávní korporaci lze rozdělit podle základu na:<sup>49</sup>

- a) územní.
- b) osobní.
- c) věcnou (reálnou).

V *územních korporacích* je rozhodující, aby příslušné osoby měly trvalé bydliště nebo sídlo (u právnických osob) uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit. Jako příklad lze uvést obec ve smyslu zákona o obcích.

U *osobních korporací* je důležité členství s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určité skupině povolání. Rozlišuje se členství nucené a volné, u těchto korporací se hovoří jako o zájmové či jiné samosprávě. Jedná se např. o různé komory či zájmová sdružení.

Ve *věcných korporacích* se vychází z vlastnictví k určité věci.

Přístupy k vymezení pojmu veřejnoprávní korporace se různí. Např. *Matějka* říká, „že veřejnoprávní korporace jako nositelé veřejné správy vystupují jako právní subjekty, tj. právní řád zakládá pro ně v oné části veřejné správy, kterou jim svěřil, subjektivní právo na její výkon. Jde tu o tzv. samosprávu.“. Citovaný autor zastává názor, že „o kvalifikaci právního subjektu za veřejnoprávní korporaci nemůže rozhodovat výhradně jediný znak, nýbrž celkové právní postavení, v níž se určitá korporace na základě právních předpisů nalézá“.<sup>50</sup>

#### 1.4. Pojem „obec“

Ústava České republiky člení Českou republiku na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.<sup>51</sup> Obec lze definovat jako „územní společenství občanů mající právo na samosprávu“,<sup>52</sup> přičemž každá obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.<sup>53</sup> Obce jsou samostatně spravovány zastupitelstvem,<sup>54</sup> jsou veřejnoprávními korporacemi s vlastním majetkem a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>55</sup> Velmi významná je i ústavní zásada spočívající v tom, že „stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.<sup>56</sup>

Členové zastupitelstev obcí jsou voleni ve všeobecných, rovných a přímých volbách tajným hlasováním na čtyři roky.<sup>57</sup> Pouze zákon může stanovit působnost zastupitelstev.<sup>58</sup> Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny

<sup>49</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 237

<sup>50</sup> J. Matějka: Pojem veřejnoprávní korporace, Praha 1929, s. 73

<sup>51</sup> Čl. 99 Ústavy.

<sup>52</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy

<sup>53</sup> Čl. 100 odst. 2 Ústavy

<sup>54</sup> Čl. 101 odst. 1 Ústavy

<sup>55</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy

<sup>56</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy

<sup>57</sup> Čl. 102 odst. 1 a 2 Ústavy

<sup>58</sup> Čl. 104 odst. 1 Ústavy

zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku,<sup>59</sup> zastupitelstvu obce je svěřeno oprávnění vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.<sup>60</sup> Ústava dále hovoří o tom, že orgány samosprávy se mohou podílet na výkonu státní správy, pokud tak stanoví zákon.<sup>61</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že Ústava obsahuje tři základní prvky obcí, a to územní základ obce, osobní základ obce a výkon obecní samosprávy.<sup>62</sup>

Dřívější zákony o obecním zřízení, které platily na našem území, definici obce neobsahovaly. Určitou výjimkou byl § 1 prozatímního obecního zákona z roku 1849, č. 170 ř.z., který obec určitým způsobem definoval, avšak tato definice se týkala pouze územního obvodu obce.<sup>63</sup>

Co se týče zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, pak tento pojem obec taktéž nijak nedefinoval.<sup>64</sup> Dnešní zákon o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, definuje obec především v § 1 a § 2 odst. 1, přičemž definice obsažená v zákoně ve své podstatě přebírá ustanovení Ústavy.<sup>65</sup>

Kopecký definuje obec jako pojem, který „vyjadřuje jednak (do určité míry) samosprávné (autonomní) společenství občanů, v té či oné míře historicky přirozeně spjaté s částí území, jednak i základní jednotku územního členění státu“.<sup>66</sup>

Podle platné právní úpravy můžeme rozlišovat tři druhy obcí:<sup>67</sup>

1. obce základní, tzv. vesnické (obce, které nejsou městy),
2. města,<sup>68</sup>
3. městyse.<sup>69</sup>

Ke shora uvedenému členění *uvádím*, že úprava základů vnitřní organizace i rozsah samostatné působnosti je v zásadě totožný pro města, městyse i ostatní obce. Rozdíl mezi městem, městysem a obcí spočívá v označení jejich orgánů (např. zastupitelstvo města, proti zastupitelstvu městyse, proti zastupitelstvu obce). Jednotlivé druhy obcí se pak odlišují v rozsahu jimi vykonávané státní správy.

<sup>59</sup> Čl. 104 odst. 2 Ústavy

<sup>60</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy

<sup>61</sup> Čl. 105 Ústavy

<sup>62</sup> Srov. Obec – postavení, správa, činnost (kolektiv autorů), Praha 1996, s. 22-25; M. Kopecký: K některým otázkám obecního zřízení, Správní právo 2/1991, s. 65

<sup>63</sup> § 1 prozatímního obecního zákona z roku 1849, č. 170 ř.z. stanovil, že „místní obcí se rozumí zpravidla katastrální obec vyměřená jako samostatný celek, pokud již ve skutečnosti několik jich netvoří jednu samostatnou místní obec“.

<sup>64</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. v § 1 odst. 1 pouze stanovil, že „obcemi jsou územní celky, které ke dni jeho účinnosti obcemi již byly a dále obce, které vzniknou po nabytí účinnosti tohoto zákona“.

<sup>65</sup> Podle § 1 a § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je obec „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek vymezený hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem; vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“.

<sup>66</sup> M. Kopecký: Právní postavení obcí, Praha 1998, s. 65

<sup>67</sup> Srov. V. Pavlíček a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, I. díl, Praha 1996, s. 335; Obec – postavení, správa, činnost (kolektiv autorů), Praha 1996, s. 43; M. Kopecký, cit. dílo, s. 103; K. Mrázová: Záruky územní samosprávy na úrovni obce, Veřejná správa č. 51-52/1998, s. B

<sup>68</sup> Podle § 2 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 367/1990 Sb. byla městem „obec, ve které do počátku účinnosti tohoto zákona působil městský národní výbor, městem byla dále i obec, kterou určil předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády nebo na návrh obce po vyjádření vlády. Obec přestala být městem za podmínky, že tak určil předseda Poslanecké sněmovny, a to na návrh vlády nebo obce po vyjádření vlády“. Zákon č. 128/2000 Sb. definuje v § 3 odst. 1 město jako „obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády“. V souladu s § 3 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. je městem i obec, která byla městem před 17.5.1954, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny.

<sup>69</sup> V souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. je obec městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Městysem je i ta obec, která byla oprávněna užívat toto označení před 17.5.1954, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny (§ 3 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb.).

Obce je možno dále klasifikovat na:

1. obce, ve kterých se volí rada obce a na obce, ve kterých plní úkoly rady obce starosta a zastupitelstvo obce; rada obce se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů;<sup>70</sup>
2. obce podle rozsahu jimi vykonávané státní správy, tj. obce vykonávající svými orgány přenesenou působnost v základním rozsahu, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností;<sup>71</sup>
3. obce s působností matričního úřadu;<sup>72</sup>
4. obce s působností stavebního úřadu;<sup>73</sup>
5. obce, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy<sup>74</sup> a
6. obce, které provádějí vidimaci a legalizaci<sup>75</sup>.

Města je možno dělit na:<sup>76</sup>

1. města (města, která nejsou statutárními městy tzv. základní);
2. statutární města;
3. hlavní město Praha.

Problematika hlavního města Prahy byla před dnes účinným zákonem o hlavním městě Praze regulována zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl zvláštní úpravou vůči zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.<sup>77</sup>

V rámci I. fáze reformy územní veřejné správy byl přijat nový zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl na účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000, konkrétně 12. listopadu 2000. Jedná se o zákon, který již samostatně upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí.<sup>78</sup>

V dané souvislosti nelze nezmínit zákon č. 128/2000 Sb., který vylučuje použití zákona o obcích v případě hlavního města Prahy,<sup>79</sup> a dále zákon o krajích vylučující použití zákona o krajích na hlavní město Prahu.<sup>80</sup>

S institutem *statutárních měst* se v našem právním řádu lze setkat již od vydání prvního obecního zřízení v roce 1849, kdy se takto označovala města, jejichž postavení a působnost upravoval zvláštní zákon (statut) a nevztahovalo se na ně obecní zřízení. K tomuto institutu se po roce 1989 opět vrátilo obecní zřízení z roku 1990 a následně i z roku 2000.<sup>81</sup> Počínaje rokem 1990 byla a i nyní jsou statutární města oprávněna uspořádat si své vnitřní poměry ve věcech správy statutem ve formě obecně závazné vyhlášky, přičemž území statutárního města se mohla a i nyní mohou členit na městské obvody nebo na městské části,

<sup>70</sup> § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>71</sup> § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>72</sup> Těchto obcí je více než 1 200.

<sup>73</sup> Těchto obcí je více než 600.

<sup>74</sup> Vyhláška č. 388/2007 Sb., kterou se stanoví seznam obecních úřadů a seznam zastupitelských úřadů, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy

<sup>75</sup> Vyhláška č. 36/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>76</sup> Srov. V. Pavlíček a kol., cit. dílo, s. 335; M. Kopecký, cit. dílo, s. 105; K. Mrázová, cit. článek, s. B

<sup>77</sup> Podle § 41 zákona č. 418/1990 Sb. platilo, že „nestanoví-li tento zákon výslovně jinak, vztahuje se na hlavní město Praha zákon č. 367/1990 Sb.“.

<sup>78</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb.

<sup>79</sup> § 150 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>80</sup> § 95 zákona č. 129/2000 Sb.

<sup>81</sup> Statutární města byla v zákoně č. 367/1990 Sb. taxativně uvedena v § 3 odst. 1; nyní jsou taktéž taxativně uvedena v § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., přičemž jejich počet se neustále zvyšuje.

popřípadě na části území města mohly být zřízeny městské obvody nebo městské části.<sup>82</sup> Pro statutární města tedy vyplývala a i nadále vyplývají ze zákona určitá specifika. Od roku 1990 bylo a i nyní je možno statutární města dělit na:

1. územně členěná statutární města (např. Brno, Ostrava, Ústí nad Labem, Plzeň atd.);
2. ostatní statutární města.

Města Brno, Ostrava a Plzeň měla až do 31. prosince 2002 oproti ostatním statutárním městům určité specifikum spočívající v tom, že se zde nezřizovaly okresní úřady, ale jejich působnost vykonávaly orgány těchto měst, případně orgány městských obvodů a městských částí, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak.

---

<sup>82</sup> § 3 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. a § 4 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

### III. K zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

#### 1.1. Prameny obecního práva

Pramenem práva se ve formálním smyslu rozumí „*vnější forma, ve které jsou obsažena pravidla chování a která dodává těmto pravidlům vlastnosti právních norem*“.<sup>83</sup> Pramenem kontinentálního práva, kam patří i právní řád České republiky, je typicky zákon a případně i jiné druhy právních předpisů. Základním pramenem obecního práva jsou právní předpisy, které obsahují normy obecního práva.<sup>84</sup>

Ústavním základem komunálního práva je *Ústava České republiky*.<sup>85</sup> Dále je třeba zmínit *ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.* Územní samosprávy se dotýkají i některá ustanovení Listiny základních práv a svobod.<sup>86</sup>

K zákonům, které upravují obecní právo, patří zejména *zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*, který nahradil zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; dále *zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů*, který nahradil zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů; *zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*; *zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb.*; *zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů* atd.

K obecnímu právu náleží i podzákonné právní předpisy vydané k provedení některých zákonů zabývajících se obecním právem, např. *vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů* atd.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 367/1990 Sb. sehrál v oblasti komunálního práva v období po listopadu 1989, kdy u nás došlo ke znovuobnovení obecní samosprávy, velmi významnou roli, nelze *podle mého názoru* na tento zákon zapomínat, a tak právě tomuto zákonu věnuji tuto kapitolu.

#### 1.2. Působnost obce

Jak jsem již uvedla, Česká republika patří k těm zemím, ve kterých existuje na úrovni obce tzv. smíšený model, tzn. obec zajišťuje výkon samostatné i přenesené působnosti.

Samotný pojem *působnost* definuje Kopecský jako „*souhrn práv a povinností, které jsou právním řádem poskytnuty k plnění vymezených úkolů*“ a pojem *pravomoc* jako „*souhrn právních prostředků, jež jsou obci jako subjektu veřejné správy dány k plnění svých úkolů*“.<sup>87</sup>

Hendrych definuje pojem *působnost* jako „*okruh vymezených úkolů*“ a pojem *pravomoc* jako „*právní prostředky svěřené k zajištění vymezeného okruhu vymezených úkolů*“.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> V. Veverka, J. Čapek, J. Boguszak: *Základy teorie práva*, Praha 1991, s. 37

<sup>84</sup> Srov. M. Kopecský: *Právní postavení obcí*, Praha 1998, s. 53

<sup>85</sup> Čl. 8 a hlava sedmá Ústavy

<sup>86</sup> Konkrétně např. čl. 17 odst. 5 Listiny zakotvující povinnost orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti atd.

<sup>87</sup> M. Kopecský: *K některým otázkám obecního zřízení*, *Správní právo* 2/1991, s. 72

<sup>88</sup> D. Hendrych a kol.: *Správní právo – obecná část* (6. vydání), Praha 2006, s. 114



### A) Samostatná působnost

Ústava České republiky zaručuje obcím právo na samosprávu, přičemž toto právo bylo upraveno i zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.<sup>89</sup>

Činnosti, které obec vykonávala v samostatné působnosti, byly zákonem stanoveny demonstrativně a patřilo sem např. hospodaření s majetkem obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o účasti obce v obchodní společnosti, udělování čestného občanství obce atd.<sup>90</sup>

Kopecký uvádí, že „do samostatné působnosti obce byly a jsou řazeny ty záležitosti z působnosti obce, které jsou obci, jakožto právnické osobě veřejného i soukromého práva „vlastní“, jež vykonává obec vlastním jménem a na vlastní odpovědnost“.<sup>91</sup>

Podle Hoetzela byla chápána samostatná působnost obce „jako právo obce, prosaditelné u nejvyššího správního soudu“.<sup>92</sup>

Podle mého názoru si je třeba uvědomit, že samostatnost není samostatnosti absolutní. Obec se totiž při výkonu samostatné působnosti musí řídit zákony a podzákonnými obecně závaznými právními předpisy vydanými k jejich provedení. Pro úplnost *dodávám*, že úkoly řazené do samostatné působnosti obce jsou obsaženy nejen v obecním zřízení, ale i ve zvláštních zákonech.<sup>93</sup>

Dnes platí princip, že všechny obce mají stejný rozsah samosprávy bez ohledu na jejich schopnost dané úkoly v rámci samostatné působnosti skutečně plnit. Mám za to, že s tímto principem lze určitě souhlasit, neboť rozlišování obcí podle rozsahu samostatné působnosti by bylo podle mého názoru jistě záležitostí více než spornou. Nešlo by totiž tolerovat, aby mezi obcemi byly v této oblasti rozdíly, neboť vycházím ze zásady, že „samospráva je veřejné subjektivní právo každé obce vůči státu“. Současně *chápu* samosprávu i jako povinnost vůči občanům.

*Shrnu-li* shora uvedené, neumožňuje právní úprava v současné době, aby některá obec vykonávala určité úkoly v samostatné působnosti namísto obce jiné, např. na základě dohody, jako je tomu v případě působnosti přenesené.

### B) Přenesená působnost

Přenesenou působnost *chápu* jako „povinnost obce bez právního nároku s tím, že tato ji může být kdykoliv odňata“. Kopecký říká, že „při přenesené působnosti vykonává obec záležitosti jiného nositele správy – státu“.<sup>94</sup> Obdobně i Hoetzel definoval přenesenou působnost „jako povinnost obce, na kterou nemá obec právní nárok a může jí být kdykoliv zbavena administrativním způsobem“.<sup>95</sup>

Ústava umožňuje, aby výkon státní správy byl svěřen orgánům samosprávy, pokud tak stanoví zákon,<sup>96</sup> přičemž i tento ústavní princip byl upraven v zákoně č. 367/1990 Sb.<sup>97</sup>

<sup>89</sup> § 13 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. stanovil, že „obec spravuje své záležitosti samostatně“.

<sup>90</sup> § 14 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>91</sup> M. Kopecký: Právní postavení obcí, Praha 1998, s. 153-154

<sup>92</sup> J. Hoetzel: Československé správní právo – část všeobecná, Praha 1934, s. 176-178

<sup>93</sup> Např. ve školském zákoně se obcím přiznává zřizovatelská funkce (§ 8 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

<sup>94</sup> M. Kopecký: Právní postavení obcí, Praha 1998, s. 168

<sup>95</sup> J. Hoetzel: cit. dílo, s. 179

<sup>96</sup> Čl. 105 Ústavy

<sup>97</sup> Podle § 21 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. platilo, že „obce v přenesené působnosti vykonávají státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popř. městské národní výbory třetí kategorie, do počátku účinnosti tohoto zákona; obce v přenesené působnosti plnily dále úkoly na

V případě, že obec nebyla schopna zajistit řádně sama výkon přenesené působnosti, a ani neuzavřela dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti s jinou obcí z téhož okresu, určil okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad.<sup>98</sup>

Pověřené obecní úřady měly trojí působnost:

- výkon přenesené působnosti ve vlastní obci,
- výkon přenesené působnosti i pro jiné obce,
- výkon specializované agendy státní správy<sup>99</sup>.

V dané souvislosti bylo třeba v praxi poměrně často řešit otázku, „zda určitá činnost spadá do samostatné či přenesené působnosti“, přičemž přesné rozlišení obou působností nemuselo a ani nebylo vždy jednoznačné. Až do 1. ledna 2003, kdy nabylo na účinnosti ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., které daný problém jednoznačně vyřešilo, bylo třeba obecně vyjít z toho, pokud zákon výslovně nestanovil, že se jedná o samostatnou či přenesenou působnost, kudy vede jakási dělicí čára mezi samostatnou a přenesenou působností. Vymezení samostatné působnosti obce bylo důležité zejména při vydávání obecně závazných vyhlášek. Jednalo se o problematiku, která byla ve své době poměrně často řešena judikaturou Ústavního soudu.<sup>100</sup>

Podle Ústavního soudu „vývoj pojmu „samospráva“ vyšel z jeho chápání právního. Podle něj „právní pojem samosprávy znamená, že spravuje někdo jiný než stát (J. Hoetzel), tj. spravuje veřejnoprávní korporace. V současnosti je čistě formální způsob chápání „právnícké samosprávy“ již překonán. Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče „o vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí. Není však státním orgánům podřízena, tj. v zákonem vymezeném rámci působí samostatně.“. Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud konstatoval, že „obec je územním společenstvím občanů s právem na samosprávu; samosprávným celkem vykonávajícím veřejnou moc“.

Ve svém nálezu Ústavní soud dále stanovil, že „pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí též jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích; též podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení je možno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, obsahem kterých jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“.

Z výše uvedeného vyplynulo, že „demonstrativní výčet samostatné působnosti obce, který byl obsažen v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., bylo třeba považovat za výčet taxativní z hlediska interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Demonstrativní dikci v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. i všeobecné

jednotlivých úsecích státní správy v rozsahu, který byl stanoven zvláštními zákony; stát na výkon činnosti v přenesené působnosti poskytoval samosprávě finanční prostředky“.

<sup>98</sup> § 23 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>99</sup> Rozsah přenesené působnosti obcí vychází zejména ze zvláštních zákonů upravujících jednotlivá odvětví státní správy, např. ze stavebního zákona, lesního zákona atd.

<sup>100</sup> Konkrétně se jednalo např. o nález Pl. ÚS 5/93 (vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.), Pl. ÚS 13/95 (vyhlášen pod č. 272/1995 Sb.), Pl. ÚS 33/95 (vyhlášen pod č. 119/1997 Sb.), Pl. ÚS 38/97 (vyhlášen pod č. 293/1998 Sb.) atd.

vymezení samosprávné působnosti obce obsažené v § 14 odst. 2 citovaného obecního zřízení bylo třeba vztáhnout jen na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupovala jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.<sup>101</sup>

Se shora uvedenou problematikou souvisel i další náleží Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že „způsob vymezení samostatné působnosti zákonem č. 367/1990 Sb. je poněkud problematický. Zákon č. 367/1990 Sb., jak již bylo uvedeno, obsahoval demonstrativní výčet většího množství činností, čímž jakoby zákonodárce kvantitativně posílil samostatnost obcí, avšak nepokusil se o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným. Tento problém se pak odrážel v tom, že obce hromadně vydávaly vyhlášky v rámci samostatné působnosti, tyto vyhlášky však ve většině přesahovaly hranice samostatné působnosti obcí.

V této otázce stojí decentralizovaný demokratický stát středoevropského typu, jímž je Česká republika, před složitou úlohou: zároveň spočívá na „centrálním“ (ústavním) katalogu základních práv a na zákony vymezených možnostech tato práva omezit, současně se však snaží definovat i okruh tzv. samostatné působnosti obcí, která - pokud neporušuje zákon - je mimo ingerenci státní správy. Zákonodárce stojí před složitější úlohou, neboť zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se ve složitě moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci.

Je třeba poznamenat, že tento fenomén není pouze českým specifíkem, ale obecným důsledkem hospodářského a sociálního vývoje v zemích, ve kterých se po odstranění absolutismu samospráva vyvíjela postupně cestou decentralizace shora. V důsledku toho při každém pokusu o věcnou delimitaci samosprávy a státní správy vystupuje do popředí nedostatek samotného pojmového a významového vymezení ústavního principu samosprávy („věci samosprávy“ podle čl. 104 odst. 2 Ústavy). Tento nedostatek ztěžuje ochranu ústavního pojmu samosprávy, který má svůj smysl a obsah zasluhující ochrany na základě principu proporcionality, a to případně i proti vůli zákonodárce tam, kde by zákon narušoval obsah tohoto principu v jeho podstatě. Kritériem však sotva mohl být věcný výpočet § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

Mnohem spíše je třeba uvážit, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svou podstatou tkví právě v místním společenství, a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty. Protože v České republice převládá stále organizačně-technický výčet věcné působnosti namísto pojmového vymezení samosprávy a protože pak věcným výčtem nelze samosprávu a státní správu oddělit, je přirozené, že předmětem zákonných úprav zavazujících též obce a případně i vymykajících se jejich působnosti, jsou i záležitosti, jež byly jinak obecným výčtem uvedeným v § 14 zákona č. 367/1990 Sb. jejich samostatné působnosti svěřeny.“<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93 (vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.); srov. J. Vedral: K vymezení samostatné působnosti obce, Veřejná správa č. 6/1999, s. 27

<sup>102</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 38/97 (vyhlášen pod č. 293/1998 Sb.)

### 1.3. Orgány obce

Ústava České republiky zná z orgánů obce pouze *zastupitelstvo*.<sup>103</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. pak dále rozlišoval nejen obecní zastupitelstvo, ale i obecní radu a její orgány, starostu a obecní úřad.<sup>104</sup> Pokud jde o působnost jednotlivých orgánů obce, *spatřovala bych problém* zákona č. 367/1990 Sb. v tom, že v některých případech docházelo ke kolizím mezi obecní radou a obecním zastupitelstvem o to, *kteřý orgán je vlastně k výkonu příslušné záležitosti oprávněn*.

#### A) Obecní zastupitelstvo

Již v úvodu *bych chtěla upozornit* na určitý *rozpor*, který existoval mezi Ústavou z roku 1993 a zákonem o obcích z roku 1990 a který spočíval v tom, že podle Ústavy „*je obec samostatně spravována zastupitelstvem*“, přičemž o žádném dalším orgánu již Ústava nehovoří. Z toho *dovozuji*, že vrcholným orgánem obce, který může rozhodovat o jakékoliv otázce spadající do samostatné působnosti, je pouze obecní zastupitelstvo, což však současně neznamená, že by úkoly v rámci samosprávy byl oprávněn činit pouze tento orgán, ale *podle mého názoru* jde o to, že obecní zastupitelstvo muselo mít možnost projednat jakoukoliv otázku spadající do samostatné působnosti. Zákon č. 367/1990 Sb. však zastupitelstvu světoval rozhodování pouze v některých záležitostech spadajících do samostatné působnosti a některé záležitosti v samostatné působnosti pak světoval jiným orgánům obce (obecní radě, případně starostovi). Obecní zastupitelstvo byl a je sborový orgán složený z členů volených občany obce v přímých volbách.<sup>105</sup>

*Práva a povinnosti člena zastupitelstva* byly obsaženy v § 34 a 35 zákona č. 367/1990 Sb. Mezi oprávnění patřilo např. právo předkládat obecnímu zastupitelstvu návrhy; vznášet dotazy, připomínky a podněty na obecní radu a její jednotlivé členy; člen zastupitelstva byl povinen zúčastňovat se zasedání obecního zastupitelstva, popřípadě obecní rady a komise, byl-li jejich členem, a plnit úkoly, které mu tyto orgány uložily.

*Působnost vyhrazená zastupitelstvu* byla obsažena v § 36 a § 36a zákona. Patřilo sem např. schvalování rozpočtu obce, schvalování obecně závazných vyhlášek ve věcech samostatné působnosti, rozhodování ve vyjmenovaných majetkoprávních úkonech atd. *Chtěla bych zdůraznit*, že obecní zastupitelstvo nemohlo svěřit výkonem zákonem vyhrazených záležitostí jinému orgánu obce.

Výjimky z tohoto pravidla byly tyto:

- obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti mohla ve výjimečných případech za zákonem stanovených podmínek vydávat i obecní rada,<sup>106</sup>
- obecní zastupitelstvo mohlo v obcích, kde se volila obecní rada, svěřit podle místních podmínek obecní radě část své pravomoci schvalovat rozpočtová opatření,<sup>107</sup> *dodávám*, že toto oprávnění nepříslušelo starostovi obce.

Obecnímu zastupitelstvu nepříslušelo rozhodovat v oblasti přenesené působnosti obce, s touto výjimkou:

- schvalovalo územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Čl. 101 odst. 1 Ústavy

<sup>104</sup> § 27, § 44, § 52, § 56 a § 58 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>105</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. nestanovil přesný počet členů obecního zastupitelstva, v § 28 odst. 1 stanovil pouze maximální a minimální počet členů v závislosti na počtu obyvatel obce; jednou stanovený počet však byl závazný pro celé příští volební období.

<sup>106</sup> § 45 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>107</sup> § 36 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>108</sup> § 36 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

Obecní zastupitelstvo vykonávalo svou působnost na zasedání obecního zastupitelstva. *Ustavující zasedání nově zvoleného obecního zastupitelstva* svolávala dosavadní obecní rada.<sup>109</sup> Ačkoliv zákon říkal, že „*ustavující zasedání zvolí starostu a další členy obecní rady*“,<sup>110</sup> mám osobně za to, že samotná volba na prvním zasedání proběhnout nemusela, i když ve většině případů šlo jistě o pravidlo. Takováto volba byla *podle mého názoru* možná spíše u menších obcí, kde se nově zvolení zastupitelé znali již předem; problém bych však *spatřovala* u měst větších.

Člen obecního zastupitelstva nabýval práv a povinností zastupitele svým zvolením, přičemž platnost volby musela být ověřena zastupitelstvem na prvním zasedání, jehož se zvolený člen zúčastnil.<sup>111</sup> Pokud bylo vše v souladu s právními předpisy, mohlo dojít ke složení slibu.<sup>112</sup> Za situace, že zastupitel odmítl složit slib nebo složil slib s výhradou, došlo ke ztrátě mandátu.

V souvislosti se shora uvedeným, bych určitý *problém spatřovala* v tom, když by na ustavujícím zasedání obecního zastupitelstva obecní zastupitelstvo zvolilo např. pouze šest členů ze sedmičlenné obecní rady, přičemž sedmý člen obecní rady by byl zvolen až na dalším zasedání, ale mezitím by šestičlenná rada přijala nějaké usnesení či jinak jednala. V tomto případě by totiž *podle mého názoru* nebyla splněna zákonná podmínka a to ta, že počet členů rady musí být lichý. *Domnívám se*, že pokud by bylo řádně zvoleno šest členů rady, pak by tato volba byla sice platná, ale rada by v tomto počtu nemohla přijímat usnesení či jakkoliv jednat. Usnesení takovéto rady by měla být zpochybnitelná, neboť by byla přijata neexistujícím orgánem.

Obecní zastupitelstvo se k zasedání, které svolával a zpravidla i řídil starosta, scházelo podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce.<sup>113</sup> Pokud by se zastupitelstvo nesešlo po dobu delší než šest měsíců, mohla jej na návrh přednosty okresního úřadu po vyjádření vlády rozpustit Poslanecká sněmovna.<sup>114</sup> Zasedání obecního zastupitelstva byla veřejná<sup>115</sup> a občané obce, kteří dosáhli věku 18ti let měli právo zúčastnit se tohoto zasedání a nahlížet do zápisů z jeho jednání.<sup>116</sup> O průběhu zasedání obecního zastupitelstva se pořizoval zápis, který musel být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí.<sup>117</sup>

Pořízení *zápisu z jednání považuji* za velmi důležité zejména z hlediska rozhodovací pravomoci orgánů obce, historického, organizačního a pro občany obce i informačního. I když to zákon č. 367/1990 Sb. výslovně nepožadoval, měl se *podle mého názoru* v zápise z průběhu jednání objevit každý projednávaný bod, připomínky k němu, obsah diskuse, výsledky hlasování a přijatá usnesení. Tento postup by bylo třeba dodržovat nejen při rozhodování zastupitelstva, ale i v případě, že se něco bralo na vědomí, či se diskutovalo a přijal se závěr, že se na dané otázce bude dále pracovat. V usnesení by měly být uvedeny úkoly, které vyplývají např. pro starostu, obecní úřad atd. Součástí zápisu by měly být i všechny podklady, z nichž se vycházelo při rozhodování, a to ve formě příloh. Význam shora

<sup>109</sup> Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce se mělo konat do 15ti dnů od vyhlášení výsledků voleb místní volební komisí a předsedal mu zpravidla nejstarší člen obecního zastupitelstva do doby zvolení starosty.

<sup>110</sup> § 39 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>111</sup> § 29 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.; ověřením platnosti volby se rozuměla kontrola toho, zda nově zvolený člen obecního zastupitelstva splnil všechny zákonné podmínky.

<sup>112</sup> Znění slibu bylo uvedeno v § 29 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.; složení slibu stvrdil zastupitel svým podpisem.

<sup>113</sup> Podle § 38 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. byl starosta povinen svolat zasedání zastupitelstva nejpozději do 14ti dnů, požádala-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva nebo přednosta okresního úřadu.

<sup>114</sup> § 38 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>115</sup> § 40 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>116</sup> § 7 odst. 2 písm. a) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>117</sup> § 42 zákona č. 367/1990 Sb.

řečeného bych *spatřovala* zejména v odstranění případných nesrovnalostí, které by mohly vyplynout z obsahu zápisu.<sup>118</sup>

Zákon č. 367/1990 Sb. stanovil, že „zápis je nutno pořádit do sedmi dnů po skončení zasedání“.<sup>119</sup> Lhůta sedmi dnů byla stanovena pro zajištění aktuálnosti zápisu. *Poznamenávám*, že zákon neukládal žádnou sankci za nedodržení této lhůty. Proti zápisu mohl vznést člen zastupitelstva námitky, pokud měl za to, že text z nějakého důvodu neodpovídá skutečnosti. Ačkoliv další postup v případě vznesení námitek zákon nespécifikoval, *považovala bych* určitě za vhodné námitku zaprotokolovat v aktuálním zápise, a poté o ni dát hlasovat: pokud by byla námitka přijata, měl by být text dotčeného zápisu upraven.

Obecní zastupitelstvo vydávalo *jednací řád*, v němž mělo stanovit podrobnosti o svém jednání.<sup>120</sup> Zákon však nehovořil, jakou formou má být jednací řád vydán, zda např. obecně závaznou vyhláškou či nikoliv. Přijetí jednacího řádu formou obecně závazné vyhlášky bych však v tomto případě *nepovažovala* za vhodné, neboť předmětem úpravy jednacího řádu jsou vnitřní pravidla jednání obecního orgánu. Jakmile však obecní zastupitelstvo přijalo svůj jednací řád, stal se z něj závazný interní akt, který bylo třeba dodržovat stejně jako právní normu. Pokud by se ukázalo, že některé části jednacího řádu nevyhovují, pak *podle mého názoru* stačilo schválit změnu jednacího řádu, nikoliv jej opakovaně porušovat.

*Domnívám se, že jednací řád by měl především upravit:*

- způsob projednávání každého bodu určením obecného postupu (např. přednes návrhu, usnesení k věci);
- způsob hlasování, věcně lze odlišovat hlasování tajné či veřejné, a jeho pořadí;
- způsob omluvy z neúčasti na zasedání a postup, nesejde-li se nadpoloviční většina členů;
- forma, v jaké mají být projednávány materiály předloženy;
- stálá podoba vyhotovovaných zápisů;
- jakým způsobem a zda-li bude zaznamenán nepřijatý protinávrh.

### **B) Obecní rada**

Zákonem č. 367/1990 Sb. byla obecní rada definována jako „výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, přičemž při výkonu samostatné působnosti odpovídala obecnímu zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti nepřislušelo radě rozhodovat, s výjimkou vydávání obecně závazných vyhlášek.“<sup>121</sup> V obcích, kde obecní zastupitelstvo mělo méně než 15 členů, se obecní rada nevolila a funkci obecní rady plnil starosta.<sup>122</sup>

Úkoly, které plnila obecní rada, byly uvedeny v § 45 zákona č. 367/1990 Sb. a patřilo sem např. stanovení celkového počtu pracovníků obecního úřadu, přijímání petic a zabezpečování jejich projednání a vyřízení atd.

Obecní rada se scházela ke *schůzím* podle potřeby, její schůze byly neveřejné.<sup>123</sup> Pokud jde o jednací řád obecní rady a zápis z jednání, pak v tomto ohledu zákon č. 367/1990 Sb. nic nestanovil. *Zastávám názor*, že bylo zcela v souladu s právní úpravou, když si obecní

<sup>118</sup> Zápis podepisoval starosta a určení ověřovatelé.

<sup>119</sup> § 42 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>120</sup> § 43 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>121</sup> § 44 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.; členové obecní rady byli voleni obecním zastupitelstvem z řad svých členů, počet členů obecní rady byl lichý, přičemž nesměl přesahovat jednu třetinu počtu členů obecního zastupitelstva.

<sup>122</sup> § 44 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>123</sup> § 44 odst. 6 zákona č. 367/1990 Sb.

rada svůj jednací řád, jakož i zápis z jednání pořídila. Veškerá ustanovení zákona upravující problematiku pořizování zápisu a přijetí jednacího řádu u obecního zastupitelstva, bylo možno přiměřeně použít i v případě obecní rady. Určitým problémem se mohla jevit otázka, „zda bylo či nebylo možno předložit zápis z jednání rady k nahlédnutí“. Objevily se názory, které vycházely ze skutečnosti, že „podle zákona jsou schůze obecní rady neveřejné, tudíž pokud byly schůze neveřejné, neveřejný měl být i zápis“. Podle mého názoru však zákonodárce stanovil neveřejnost schůzí obecní rady především z praktických důvodů, neboť rada musí projednat řadu záležitostí vyžadujících si mnoho času diskuse, odborných posudků a za účasti veřejnosti by se takováto jednání mohla zbytečně protahovat, vyhrocovat a mohla by se stát nepružnými a neefektivními. Domnívám se tedy, že nebyl důvod pro utajování zápisů obecní rady, neboť zákon toto nikde výslovně nezakazoval.

### **C) Některé nedostatky obecního zřízení související s obecním zastupitelstvem a obecní radou**

V této kapitole bych se chtěla zaměřit na *nejčastější nedostatky týkající se obecního zastupitelstva a obecní rady*, které se vyskytly za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb.

Velmi často se objevovala otázka, „zda si mohlo obecní zastupitelstvo vyhradit rozhodování některých záležitostí, které mu nebyly svěřeny přímo zákonem o obcích“. Při řešení tohoto problému vycházím z toho, že nejvyšším orgánem obce je obecní zastupitelstvo, kterému zákon č. 367/1990 Sb. vymezoval působnost, a to demonstrativně. Pro silné postavení obecního zastupitelstva hovoří i to, že obecní zastupitelstvo je voleno občany obce, je tedy přímo delegováno k tomu obec zastupovat. Od jeho postavení je odvozeno postavení obecní rady a starosty obce. Vzhledem k uvedenému se domnívám, že měla být obecnímu zastupitelstvu dána možnost vyhradit si projednávání všech otázek z oblasti samostatné působnosti obce.<sup>124</sup>

Současně se objevil problém, „zda si zastupitelstvo mohlo vyhradit i rozhodnutí o otázce spadající do působnosti obecní rady“. Opět vycházím z toho, že zastupitelstvo jako nejvyšší orgán obce mělo mít možnost vyhradit si rozhodování o všech otázkách z oblasti samostatné působnosti obce, tedy i o otázkách, které zákon č. 367/1990 Sb. svěřoval obecní radě. Bylo však určitě vhodné, aby v případě, kde byla výslovně zákonem č. 367/1990 Sb. stanovena působnost obecní radě, a tuto působnost si chtělo vyhradit obecní zastupitelstvo, byla tato výhrada upravena předem např. v jednacím řádě, i když samozřejmě nešlo o zákonnou podmínku. Úprava této výhrady předem byla vhodná zejména proto, aby v případě, kdy už obecní rada v rámci své pravomoci jednou rozhodla, nedošlo k tomu, aby toto rozhodnutí zastupitelstvo zpětně měnilo či upravovalo (pokud nešlo o zákonem stanovený postup jako náprava nesprávného opatření). V případě, že by výhrada nebyla učiněna ze strany zastupitelstva předem, práce obecní rady by tak *podle mého názoru* mohla být narušena a v případě krajnosti by vlastně vůbec rada nemusela existovat.

V této souvislosti *konstatuji*, že rozhodování mohlo přejít na obecní zastupitelstvo i jinak:

1) Obecní rada sama přenechala rozhodnutí zastupitelstvu. Zákon č. 367/1990 Sb. výslovně toto oprávnění obecní radě nepřiznával ani nijak neřešil. Obecní zastupitelstvo tak často řešilo nečinnost rady.

2) Pozastavením výkonu usnesení obecní rady starostou, který poté celou věc předložil nejbližšímu zasedání obecního zastupitelstva k rozhodnutí, a to tehdy, měl-li za to, že rozhodnutí rady bylo nesprávné.

<sup>124</sup> Stejný názor i Z. Koudelka: Samosprávná působnost zastupitelstva obce, Časopis pro právní vědu a praxi 4/1997, s. 590

Pokud jde o otázku, „zda mohlo obecní zastupitelstvo delegovat své pravomoci na obecní radu“, pak jak jsem již uvedla, zákon č. 367/1990 Sb. pouze říkal, že „zastupitelstvo může podle místních podmínek svěřit obecní radě část své pravomoci schvalovat rozpočtová opatření“. Pokud by si však obecní zastupitelstvo nadpoloviční většinou odhlasovalo, že přenesl nějakou svou pravomoc na radu (s výjimkou těch, kde to zákon neumožňoval), pak si myslím, že byla obecní rada oprávněna rozhodovat.

Velmi často diskutovaným problémem bylo, „zda je oprávněn člen obecního zastupitelstva získat informace z jednání obecní rady a zda se může i jednání obecní rady zúčastnit“. Z titulu toho, že obecní zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce oprávněným k projednání jakékoliv otázky samosprávy, měl by podle mého názoru člen obecního zastupitelstva právo získat informace z jednání rady a jeho účasti na jednání rady, ač bylo ze zákona neveřejné, by nemělo nic bránit.

Velký význam pro praxi měla, a samozřejmě i do budoucna má, problematika dělby pravomoci mezi obecním zastupitelstvem a obecní radou v případě *obchodní společnosti*, jejímž jediným společníkem je obec, která jakožto právnická osoba má řadu specifíků. Úvodem předznamenávám, že zákon č. 367/1990 Sb. ani obchodní zákoník tuto oblast nijak jednoznačně neřešily, z čehož vznikaly následně problémy.

V souladu se zněním obchodního zákoníku je možno, aby např. „společnost s ručením omezeným byla založena jednou osobou“. Shrnu-li, co vše umožňoval v daném ohledu zákon č. 367/1990 Sb., pak platilo, že „obec může v samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a zařízení“, tudíž i společnost s ručením omezeným.<sup>125</sup> Obecnímu zastupitelstvu bylo vyhrazeno rozhodování o založení, zřízení nebo zániku právnických osob nebo zařízení<sup>126</sup> a dále i rozhodování o účasti obce v obchodních společnostech a nadacích.<sup>127</sup> Obecní zastupitelstvo rozhodovalo o peněžitých a nepeněžitých vkladech do obchodních společností<sup>128</sup> a obecní rada plnila vůči právnickým osobám a zařízením založeným nebo zřízeným obecním zastupitelstvem úkoly zakladatele a zřizovatele podle zvláštních předpisů.<sup>129</sup>

Ze shora uvedeného vyplývá, že zásadní úkony týkající se založení obchodní společnosti, kdy jediným společníkem je obec, svěřoval zákon č. 367/1990 Sb. obecnímu zastupitelstvu, přičemž se jednalo o úkony, které patřily do vyhrazené působnosti zastupitelstva, tudíž je nemohlo zastupitelstvo obce svěřit jinému orgánu obce.

Za podstatné v popisovaném případě považuji, že společníkem ve společnosti s ručením omezeným je obec, která vykonává všechna práva a povinnosti společníka přiznaná příslušnými ustanoveními obchodního zákoníku. Podle mého názoru mohlo funkci společníka vykonávat obecní zastupitelstvo, pokud si však tuto působnost vyhradilo. Pokud si obecní zastupitelstvo tuto působnost nevyhradilo, pak tuto funkci vykonávala obecní rada. Tento názor opírám především o čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky<sup>130</sup> a § 45 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb.<sup>131</sup> Jak jsem již v předchozím textu několikrát uvedla, v souladu s Ústavou je zastupitelstvo obce vrcholným orgánem, který by měl mít možnost rozhodovat o jakékoliv otázce spadající do samostatné působnosti obce.

Pokud by šlo o otázku veřejnosti či neveřejnosti jednání valné hromady, pak se domnívám, že je třeba respektovat obchodní zákoník, který říká, že „má-li společnost jediného společníka, valná hromada se nekoná a působnost valné hromady vykonává tento

<sup>125</sup> § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>126</sup> § 36 odst. 1 písm. d) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>127</sup> § 36 odst. 1 písm. e) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>128</sup> § 36a odst. 1 písm. e) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>129</sup> § 45 písm. b) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>130</sup> Čl. 101 odst. 1 Ústavy říká, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“.

<sup>131</sup> Podle § 45 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb. platilo, že „obecní rada zabezpečovala řešení ostatních otázek spadajících do samostatné působnosti obce, pokud nebyly vyhrazeny zastupitelstvu“.



společník“.<sup>132</sup> Pokud by tedy funkci společníka vykonávalo obecní zastupitelstvo, zasedání obecního zastupitelstva by *podle mého názoru* byla veřejná. Pokud by však funkci společníka vykonávala obecní rada, zasedání obecní rady by byla v souladu se zákonem č. 367/1990 Sb. neveřejná. Nic by však nebránilo tomu, aby si obecní rada rozhodla, že její schůze se mohou zúčastnit i členové zastupitelstva nebo další osoby.

Pokud jde o praktický chod společnosti, *uvádím*, že jednat se musí prostřednictvím zástupců - jednatelů, kterým mohl být např. starosta. Pokud funkci společníka vykonávalo obecní zastupitelstvo, pak byl zástupce jmenován právě tímto orgánem a pouze jemu by zástupce odpovídal za výkon své funkce. Pokud funkci společníka vykonávala obecní rada, platilo totéž.

Určitý *problém* shora vyjádřeného názoru *spatřuji* v tom, že zákon č. 367/1990 Sb. přímo nestanovil, že „*obecní rada plní funkci společníka v obchodních společnostech, jejichž jediným společníkem je obec*“, nebo že „*obecní rada vykonává funkci valné hromady takovéto obchodní společnosti*“; zákon č. 367/1990 Sb. přisuzoval obecní radě pouze prvotní úkony zakladatele nebo zřizovatele.

V praxi byly v souvislosti s popisovanou problematikou prezentovány i jiné názory,<sup>133</sup> např. ten „*že byla-li jediným zakladatelem společnosti s ručením omezeným obec, funkci valné hromady mohlo vykonávat pouze zastupitelstvo, a to především z toho titulu, že se jedná o nejvyšší volený orgán obce, který obec představuje, a rozhoduje za občany obce. Navíc zákon č. 367/1990 Sb. svěřil základní úkoly zakladatele právě obecnímu zastupitelstvu, tudíž nebyl důvod toto postavení mu odebrat*“.

Podle jiného názoru „*plnil funkci valné hromady ve společnosti s ručením omezeným, jejímž jediným společníkem byla obec, starosta, a to z titulu zástupce obce*“. Zde však *upozorňuji* na skutečnost, že starosta nesměl činit žádné právní úkony za obec, aniž by předtím nerozhodl příslušný orgán obce, tedy obecní zastupitelstvo či obecní rada.

Každý z výše uvedených názorů měl samozřejmě své výhody i nevýhody. Pokud se *zaměřím* na nevýhody, tak ty by byly bezesporu nejvíc zřetelné za situace, když by funkci valné hromady vykonával starosta, který by mohl nejsnáze svého postavení zneužít. Navíc svěřit takovéto rozsáhlé pravomoci do rukou pouze jedné osoby by bylo jistě v rozporu s účelem zákona o obcích.

V případě, že by funkci valné hromady vykonávala obecní rada, mohlo by hrozit nejvíce riziko neinformovanosti členů obecního zastupitelstva ze strany rady.

Pokud funkci valné hromady vykonávalo obecní zastupitelstvo, pak by se mohl vyskytnout problém s obchodním tajemstvím v případě veřejnosti zasedání obecního zastupitelstva.

Vzhledem k tomu, že shora popisovaná problematika vyvolávala poměrně zásadní praktické problémy díky nedostatečné úpravě obsažené v zákoně, zareagoval na tento problém zákon č. 128/2000 Sb.

*Shrnu-li*, co podstatného zákon č. 128/2000 Sb. umožňuje, pak především stanoví, že „*zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti obce v již založených právnických osobách*“.<sup>134</sup> Radě obce je vyhrazeno „*plnit vůči právnickým osobám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu*“.<sup>135</sup> a dále „*rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti*“.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> § 132 odst. 1 obchodního zákoníku

<sup>133</sup> Např. J. Hamplová: *Obecní společnost s ručením omezeným*, Moderní obec 5/2000, s. 35

<sup>134</sup> § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>135</sup> § 102 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>136</sup> § 102 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb.

Na tomto místě bych chtěla upozornit na problém v případě, když se v obci nezřídí rada obce. S účinností od 12.11.2000 totiž podle zákona č. 128/2000 Sb. platilo, že „funkci rady obce plní starosta v obci, v níž není zřízena rada obce, nestanoví-li zákon jinak (§ 102 odst. 4).“<sup>137</sup> přičemž podle § 102 odst. 4 platilo, že „v obcích, kde funkci rady obce plní starosta, je zastupitelstvu obce vyhrazeno kromě pravomocí uvedených v § 84 a 85 též rozhodování ve věcech uvedených v odst. 2 písm. d), f), j) a l)“. Z toho vyplývalo, že pokud nebyla v obci zřízena rada, plnil funkci valné hromady, byla-li obec jediným akcionářem nebo jediným společníkem starosta. Zákon č. 313/2002 Sb., který novelizoval zákon č. 128/2000 Sb., však s účinností od 1.1.2003 nově zařadil do výčtu uvedeného v § 102 odst. 4 obecního zřízení, a podle mého názoru zcela správně, do rozhodování zastupitelstva obce v případě, když starosta vykonává pravomoci rady obce, i rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti.

#### D) Starosta

Úvodem obecně konstatuji, že zákon č. 367/1990 Sb. nepřiznal starostovi výraznější pravomoci. Starostu volilo obecní zastupitelstvo z řad svých členů a jemu také starosta odpovídal za svou činnost.<sup>138</sup> Starosta setrval ve své funkci i po skončení volebního období, a to až do doby zvolení nového starosty.<sup>139</sup> V průběhu volebního období bylo možno samozřejmě starostu odvolat a zvolit nového. Z titulu své funkce se starosta stal členem obecní rady. Pokud byl odvolán či odstoupil, přestal být i členem obecní rady. Takovýto princip považuji za logický především proto, že starosta byl zvolen prvotně starostou, a až na základě tohoto zvolení se stal i členem obecní rady.

Určitý nedostatek zákona č. 367/1990 Sb. jsem v dané souvislosti spatřovala v tom, že tento neřešil, „jak postupovat v případě nezvolení starosty“. Takováto situace mohla nastat např. tehdy, když nikdo z obecního zastupitelstva nebyl ochoten funkci starosty vykonávat.

Vyjdu-li z toho, co zákon č. 367/1990 Sb. umožňoval, pak především platilo, že „starosta setrval ve své funkci až do doby zvolení nového starosty“. Dále platilo, že „zasedání svolával a zpravidla řídil starosta“,<sup>140</sup> který pokud nebyl zvolen, nemohl výše zmíněné vykonat a tedy mohla nastat situace, že by se zastupitelstvo nesešlo po dobu delší než 6 měsíců a mohlo tak být rozpuštěno. Dodávám, že shora popsaná situace se v praxi objevila snad jedenkrát.

Starosta především zastupoval obec navenek.<sup>141</sup> Toto zastupování obce však nelze vykládat v duchu soukromoprávních předpisů, ale jen s ohledem na ostatní ustanovení zákona č. 367/1990 Sb., který přiznával starostovi konkrétní oprávnění. Teprve po rozhodnutí příslušného orgánu (zastupitelstva, rady), na základě svého oprávnění zastupovat obec navenek, mohl starosta za obec v samosprávných věcech činit konkrétní úkony, byl však vázán přijatými rozhodnutími orgánů obce; starosta tedy neměl svobodu rozhodování, pokud mu nebyla předem udělena. Z oprávnění starosty „zastupovat obec navenek“ bych v žádném případě nedovozovala, že by starosta mohl autoritativně ukládat povinnosti a rozhodovat o právních poměrech ve vnějších právních vztazích, neboť jak jsem již zmínila, náleželo schvalování právních úkonů obce do působnosti obecního zastupitelstva či obecní rady a starosta byl oprávněn činit právní úkony za obec až po schválení příslušným orgánem obce.<sup>142</sup>

<sup>137</sup> § 99 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>138</sup> § 52 odst. 1 a 5 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>139</sup> § 55 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>140</sup> § 38 odst. 1 až 3 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>141</sup> § 52 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>142</sup> Stejný názor i J. Hamplová: Starosta nemůže bez zmocnění téměř nic, Moderní obec 1/2000, s. 21; J. Hamplová: Otazníky kolem postavení starosty, Moderní obec 2/2000, s. 37

Nutno říci, že v některých případech zastupitelé obcí sami často nevěděli, co všechno náleží či nenáleží k oprávněním starosty. Často se bylo třeba v praktickém životě vypořádat s problémy zastupitelů spočívajících v tom, „jak postupovat, když starosta předložil zastupitelstvu smlouvu či jiný zavazující dokument, který jím byl již podepsán, a když starosta požadoval zpětné schválení takového dokumentu“. V tomto případě prezentuji názor, že proti jakémukoliv zpětnému schvalování se měli zastupitelé ohradit, a to bez ohledu na to, zda s danou smlouvou či jiným zavazujícím dokumentem souhlasili či nikoliv a zda smlouva či jiný zavazující dokument byl podepsán za výjimečných okolností, např. proto, že příslušná věc spěchala. V každém případě se totiž podle mého názoru jednalo o překročení pravomoci ze strany starosty, neboť starosta nesměl bez vědomí či schválení příslušných orgánů takovéto dokumenty sám podepsat; starosta by měl následně svou funkci opustit a obec by se měla domáhat neplatnosti příslušných dokumentů.

Podle zákona starosta spolu se zástupcem starosty nebo jiným radním podepisoval obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení obecního zastupitelstva.<sup>143</sup> Otázku, „zda je platná obecně závazná vyhláška, která nebyla podepsána starostou“, vyřešil Ústavní soud v jednom ze svých nálezů. Ústavní soud se totiž zabýval případem, kdy nebyla obecně závazná vyhláška podepsána starostou, přičemž příčinou bylo odmítavé stanovisko starosty hlasujícího proti této vyhlášce. Napadená vyhláška byla podepsána pouze zástupcem starosty a na místě podpisu radního byl podpis člena zastupitelstva. „Skutečnost, že namísto starosty podepsal vyhlášku jeho zástupce, i když starosta byl přítomen, nebrání,“ podle názoru Ústavního soudu, „uznat takovýto postup za zákonný“. Ústavní soud dále konstatoval, že „zastoupení starosty v jeho nepřítomnosti, stejně tak jako jeho zastoupení v případě, kdy určitý úkon odmítne provést, jsou ve své podstatě shodné situace, vyžadující zastoupení, jak na ně pamatovalo uvedené ustanovení zákona č. 367/1990 Sb. Pokud druhým ze spolupodepisujících nebyl radní, nýbrž člen zastupitelstva, který statut radního automaticky nemá, nebylo možno podpis této osoby považovat za relevantní ve smyslu § 52 odst. 3 zákona č. 367/1990. Právní důsledky chybějících či irelevantních podpisů na obecně závazných vyhláškách zákon č. 367/1990 Sb. výslovně neupravoval. Zákon č. 367/1990 Sb. stanovil v § 16 odst. 3 jedinou podmínku jejich platnosti, a to vyhlášení na úřední desce“. Z uvedeného tedy vyplývalo, že nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost takovéto vyhlášky nijak neovlivňovaly.<sup>144</sup>

Dodávám, že shora řečené je aktuální i dnes, neboť v daném ohledu zákon č. 128/2000 Sb. stanoví, že „starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce“, <sup>145</sup> přičemž ani nový zákon o obcích nespojuje s chybějícím či irelevantním podpisem na právním předpise obce žádný právní důsledek.

Starosta mohl pozastavit výkon usnesení obecní rady v otázkách samostatné působnosti obce, měl-li za to, že je nesprávné.<sup>146</sup> Za nesprávnost se samozřejmě nemusela automaticky považovat pouze nezákonnost usnesení. Starosta mohl být přesvědčen, že dané usnesení, které mohlo být zcela v souladu se zákonem, bylo pro obec nesprávné např. z hlediska ekonomického. Důležité bylo, že věc musel předložit k rozhodnutí obecnímu zastupitelstvu na nejbližším zasedání.

Starosta stál v čele obecního úřadu;<sup>147</sup> pokud nebyl ustanoven tajemník, byl starosta nadřízen všem pracovníkům obecního úřadu a plnil funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> § 52 ods. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>144</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/96 (vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.)

<sup>145</sup> § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>146</sup> § 53 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>147</sup> § 58 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>148</sup> § 52 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

Podle mého názoru chápal zákon č. 367/1990 Sb. funkci starosty spíše jako funkci reprezentativní a výkonou. Současně si však není možné nevšimnout toho, že pro občany obce byl, a i dnes nadále zůstává, starosta chápán jako velmi významná, ne-li nejvýznamnější osoba v rámci orgánů obce. *Domnívám se*, že vliv starosty je vyšší než předpokládal a i dnes předpokládá zákon.

### **E) Orgány obecní rady**

Orgány obecní rady bylo možno rozdělit na *komise* a na *zvláštní orgány*. Obecní rada si mohla podle vlastního uvážení zřídit komise jako své iniciativní a kontrolní orgány, vždy však musela zřídit *komisi finanční a kontrolní*.<sup>149</sup> Komise odpovídala ze své činnosti obecní radě, ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku byla podřízena okresnímu úřadu.<sup>150</sup> Zákon bližší nevymezoval působnost komisí, tudíž tato musela být dovozována výkladem. Vycházelo se zejména z § 44 zákona č. 367/1990 Sb., který charakterizoval obecní radu jako „výkonný orgán obce v samostatné působnosti, jíž nepříslušelo rozhodovat v oblasti přenesené působnosti s výjimkou vydávání obecně závazných vyhlášek“. Jelikož byly komise orgány obecní rady, vyplývalo z toho, že nemohla-li s danou výjimkou v oblasti přenesené působnosti rozhodovat obecní rada, nemohly tím spíše v oblasti přenesené působnosti rozhodovat komise jako orgány obecní radou zřízené a řízené, jakož i jí odpovědné.

Jedinou výjimkou byl § 53a zákona č. 367/1990 Sb., podle něhož „mohl starosta po projednání s okresním úřadem svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech“. Pokud však nastala tato situace, získávala komise zcela jiné postavení, neboť se v oblasti jí svěřené přenesené působnosti stávala výkoným orgánem<sup>151</sup> podřízeným na tomto úseku okresnímu úřadu. Obecní rada tedy mohla ukládat komisím úkoly pouze v rámci samostatné působnosti, neboť v případě, že byl komisím svěřen výkon přenesené působnosti, nepodléhaly již komise obecní radě, ale okresnímu úřadu.

Obecní rada dále zřizovala pro výkon přenesené působnosti v případech stanovených zvláštním zákonem zvláštní orgány.<sup>152</sup> Mezi tyto orgány patřila např. komise k projednávání přestupků podle přestupkového zákona.

### **F) Obecní úřad**

Obecní úřad tvořil starosta (stál v čele), zástupce starosty a tajemník, byla-li tato funkce zřízena, a další zaměstnanci.<sup>153</sup> Ze zaměstnanců mohla obecní rada zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory, které byly organizačními jednotkami obecního úřadu.<sup>154</sup>

Obecní úřad plnil úkoly v oblasti samostatné i přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti, v rámci níž nebyl oprávněn rozhodovat, tak např. plnil úkoly, které mu uložila obecní rada nebo obecní zastupitelstvo,<sup>155</sup> v oblasti přenesené působnosti vykonával státní správu s výjimkou věcí, které patřily do působnosti komise nebo zvláštního orgánu<sup>156</sup>. Ve věcech přenesené působnosti byl obecní úřad podřízen okresnímu úřadu, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak.<sup>157</sup>

<sup>149</sup> § 56 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>150</sup> § 56 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>151</sup> § 56 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>152</sup> § 56 odst. 5 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>153</sup> § 58 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>154</sup> § 58 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>155</sup> § 58 odst. 3 písm. a) bod I. zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>156</sup> § 58 odst. 3 písm. b) zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>157</sup> § 58 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.

Tajemník obecního úřadu působil v obcích, kde obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu a dále v obcích, kde působil pověřený obecní úřad.<sup>158</sup> Tajemník odpovídal v oblasti samostatné působnosti obecní radě a starostovi; v oblasti přenesené působnosti starostovi.<sup>159</sup> K působnostem tajemníka náleželo např. plnění funkce statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů, zabezpečování plnění usnesení obecního zastupitelstva a obecní rady atd.<sup>160</sup>

#### 1.4. Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecně závazné vyhlášky obcí představují pramen práva, jehož tvůrcem není stát, ale od státu odlišný subjekt, samosprávná korporace. Ústava České republiky přiznává zastupitelstvu oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti,<sup>161</sup> přičemž v tomto případě se jedná o *obecně závazné vyhlášky obce vydávané v rámci samostatné působnosti*. Dále Ústava umožňuje, „*aby orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona mohly vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“.<sup>162</sup> V tomto případě se s ohledem na terminologii užívanou zákonem č. 367/1990 Sb. hovořilo o *obecně závazných vyhláškách obce vydávaných v rámci přenesené působnosti*.<sup>163</sup>

Podrobnosti k vydávání obecně závazných vyhlášek obsahoval zákon č. 367/1990 Sb. v § 16.<sup>164</sup>

Jak jsem již v předchozím textu  *uvedla*, zákon č. 367/1990 Sb. terminologicky nerozlišoval mezi vyhláškami vydávanými v rámci samostatné a v rámci přenesené působnosti, ale používal pro obě kategorie předpisů obce pouze jednotný pojem „*obecně závazná vyhláška*“. Důvod spočíval v tom, že zákon č. 367/1990 Sb. byl přijat v roce 1990, tzn. dříve než současná Ústava účinná od 1. ledna 1993. Znění Ústavy účinné v době přijetí zákona č. 367/1990 Sb., z něhož obecní zřízení vyšlo, v čl. 86 odst. 5 stanovilo, že „*obec vydává ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky; vyhlášky může též vydávat ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem*“. Pojmové rozlišení právních předpisů přinesl až zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, který již vycházel z dnešní Ústavy.<sup>165</sup>

<sup>158</sup> § 59 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>159</sup> § 59 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>160</sup> § 59 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>161</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy

<sup>162</sup> Čl. 79 odst. 3 Ústavy

<sup>163</sup> Srov. J. Grospič: Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti, Právní rádce 7/1994, s. 7; J. Vedral: Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti, Veřejná správa 51-52/1998, s. 60; Z. Koudelka: Obecně závazné vyhlášky, Brno 1998, s. 19

<sup>164</sup> Podle § 16 zákona č. 367/1990 Sb. platilo, že „*obecně závazné vyhlášky se vyhlášovaly tak, že se vyvěsily na úřední desce obecního úřadu na dobu 15ti dnů, což bylo podmínkou platnosti; dnem vyhlášení vyhlášky byl první den jejího vyvěšení na úřední desce; vyhláška nabyla účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení, pokud v ní nebyl stanoven pozdější počátek účinnosti; ve výjimečných případech, kdy to vyžadoval naléhavý obecní zájem, mohla vyhláška nabýt platnosti a účinnosti dnem vyhlášení; vyhlášku, která nabyla účinnosti, zaslal obecní úřad neprodleně okresnímu úřadu a tato musela být každému přístupna*“.

<sup>165</sup> V dané souvislosti je možno odkázat na nález pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 37/96 (vyhlášen pod č. 71/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatuje, že „*oblast samostatné a přenesené působnosti obcí důsledně rozlišuje již Ústava, neboť podle čl. 104 odst. 3 mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky (tedy v samostatné působnosti), zatímco podle čl. 79 odst. 3 mohou orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (tedy v přenesené působnosti)*“.

### A) Obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti

Obec byla oprávněna k plnění svých úkolů vydávat pouze pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky,<sup>166</sup> které musely být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními správními úřady k jejich provedení.<sup>167</sup> Za podstatné považují zdůraznit to, že subjektem oprávněným k vydávání obecně závazných vyhlášek je obec jakožto právnická osoba, nikoliv zastupitelstvo obce jakožto orgán obce.<sup>168</sup>

Pokud obec vydávala vyhlášky v rámci samostatné působnosti, pak k tomu nebylo třeba výslovného zákonného zmocnění. V souvislosti s popisovanou problematikou zmiňují judikaturu Ústavního soudu, kdy Ústavní soud konstatoval, že „ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Působnost obcí v tomto směru vyplývala zejména z § 13 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídila jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. I obecně závazné vyhlášky proto musely být v souladu se zákony a s obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními správními úřady k jejich provedení. K vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění.“<sup>169</sup>

Pokud šlo o úkoly obce v samostatné působnosti, pak se vycházelo zejména z § 14 zákona č. 367/1990 Sb., ale i z dalších ustanovení tohoto či jiných zákonů. Zde je možno opět odkázat na další judikaturu Ústavního soudu.<sup>170</sup>

Zákon obecně stanovil, že „obec spravuje své záležitosti samostatně“.<sup>171</sup> Jak jsem již uvedla, § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. obsahoval demonstrativní výčet věcí spadajících do samostatné působnosti obce, přičemž sem bylo zařazeno i vydávání obecně závazných vyhlášek obce ve věcech samostatné působnosti. Zákon dále stanovil rámcové úkoly, resp. další úseky této působnosti.<sup>172</sup> V této souvislosti byla důležitá ustanovení § 13 odst. 2 a § 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.,<sup>173</sup> což znamenalo, že obec při úvahách o vydání obecně závazné vyhlášky v oblasti samostatné působnosti nevycházela jen z demonstrativního výčtu obsaženého v § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Oblast, kterou mohla obec samostatně upravit vyhláškou, byla totiž zúžena o činnosti, které jsou zvláštními zákony svěřeny orgánům státní správy, úseky, které jsou upraveny dalšími právními předpisy, a vůbec o věci upravené

<sup>166</sup> Srov. V. Vopálka: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, Správní právo 3/1996, s. 145, kde autor uvádí, že „územní působnost obecně závazných vyhlášek se vztahuje vždy na území obce, která ji vydala, neboť ani samostatná působnost nikdy nemůže jeho hranice přesáhnout“; S. Kadečka: Svobodná normotvorba obcí, Moderní obec 10/2000, s. 37, kde autor uvádí, že „obec může vydat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy výhradně pro svůj územní obvod, neboť i její působnost jako územního samosprávného celku je ohraničena jejím územím“.

<sup>167</sup> § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>168</sup> Stejný názor i V. Vopálka, cit. článek, s. 144, kde autor zastává názor, že „subjektem, který je oprávněn vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat, je obec jako právnická osoba“; S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 142, kde autor zastává názor, že „pravomoc k vydání místních předpisů je zdánlivě Ústavou svěřena do rukou orgánů obce a ne obce samé. Nicméně se domnívám, že toto ústavní ustanovení je třeba interpretovat tak, že subjektem právo tvorby je obec jako veřejnoprávní korporace, obec jako subjekt práva.“

<sup>169</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/99 (vyhlášen pod č. 216/1999 Sb.)

<sup>170</sup> Např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/95 (vyhlášen pod č. 119/1997 Sb.) a Pl. ÚS 13/95 (vyhlášen pod č. 272/1995 Sb.)

<sup>171</sup> § 13 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>172</sup> § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>173</sup> Z citovaných ustanovení vyplývalo, že „obec se při výkonu samostatné působnosti a při plnění úkolů v této oblasti musela řídit zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními správními úřady k jejich provedení“.

jinak předpisy na vyšším stupni normativní hierarchie. Obec tedy musela zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.

V návaznosti na uvedené odkazují na další nálezy Ústavního soudu, v němž se konstatuje, že „to, co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“.<sup>174</sup> V této souvislosti je možno např. uvést nálezy Ústavního soudu, jež se týkaly obecně závazné vyhlášky, která absolutně zakazovala na celém území města používání zábavné pyrotechniky; Ústavní soud konstatoval, že „zmiňovaná oblast byla regulována dostatečným způsobem zákonem č. 61/1988 Sb. a vyhláškou č. 174/1992 Sb., tudíž v tomto případě město překročilo rámec příslušné právní úpravy, neboť citované právní předpisy úplný zákaz používání zábavné pyrotechniky na území celé obce nepředpokládají“.<sup>175</sup>

Chtěla bych zdůraznit, že v roce 2007 pozměnil Ústavní soud své stanovisko ke shora zmiňovanému a vyjádřil se v tom smyslu, že už i to, co upravují zákony, mohou obce upravovat ve svých obecně závazných vyhláškách, avšak předmět a cíle jejich regulace se musí lišit. Zmiňuji nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 (publikovaný v roce 2008 ve Sb. pod č. 20), v němž Ústavní soud mj. vyjádřil: „Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.“

V souvislosti s vydáváním obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti vyvstala otázka, která je podstatná i v dnes, „zda v těchto vyhláškách mohou být obsaženy povinnosti bez jakéhokoliv výslovného zákonného zmocnění“. Existoval názor, že „čl. 104 odst. 3 Ústavy představuje dostatečný základ pro ukládání povinností fyzickým a právníkům osobám“<sup>176</sup> a dále existoval názor, ke kterému se přikláním i já osobně, a to, že „k uložení povinnosti je třeba speciální zákonné zmocnění“.

Ústavní soud se shora uvedenou otázkou zabýval ve své judikatuře a až do roku 2007 se přiklonil k názoru, že „jelikož mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích,<sup>177</sup> musí být tato zásada respektována i při vydávání obecně závazných vyhlášek“.

Níže v textu opět odkazují na nálezy Ústavního soudu, o kterém je již zmíněno v předchozím textu; shrnu-li, tento nálezy učinil pro oblast samostatné působnosti závěr, že „v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí uvedená ustanovení Listiny; tudíž k vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Výčet uvedený v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. bylo nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek považovat za výčet taxativní; jeho demonstrativní dikci, a stejně tak i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsažené v § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., bylo nutno vztáhnout pouze na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec

<sup>174</sup> Nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 14/1999 (vyhlášen pod č. 239/1999 Sb.)

<sup>175</sup> Nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 5/99 (vyhlášen pod č. 216/1999 Sb.)

<sup>176</sup> Např. S. Kadečka: cit. dílo, s. 55, kde autor uvádí názor, že „ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí není v rozporu s principem demokratického právního státu, ba právě naopak taková pravomoc obce je projevem naplnění principu subsidiarity, vědomí toho, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení; současná ústavní úprava umožňuje obcím, aby ukládaly povinnosti obecně závaznými vyhláškami“.

<sup>177</sup> Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

nevystupovala jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy.“<sup>178</sup>

Vopálka v dané souvislosti uvádí, že „čl. 2 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod na sebe velmi úzce navazují. Povinnosti mohou být ukládány jednak v zákoně, jednak v předpisech, které se o něj opírají, v nich ovšem za podmínky, že k tomu zákon vytvořil odpovídající základ a že nejde o věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu.“<sup>179</sup>

Pro úplnost je uvádím, že obecně závazné vyhlášky schvalovalo obecní zastupitelstvo, přičemž v nutných a neodkladných případech jej mohla vydat obecní rada.<sup>180</sup>

S problematikou obecně závazných vyhlášek souvisí i jejich územní platnost. Ke změně územní platnosti může dojít v případě sloučení či rozdělení obcí. Pokud došlo ke sloučení obcí, musela dohoda o sloučení obcí obsahovat i určení obecně závazných vyhlášek, které byly vydány slučovanými obcemi, a měly zůstat po sloučení obcí v platnosti.<sup>181</sup> Za situace, že se obce rozdělily, pak v nově vzniklé obci platily obecně závazné vyhlášky, které platily v jejím územním obvodu před jejím vznikem.<sup>182</sup> Ve shora uvedených případech zákon neřešil časový limit platnosti obecně závazných vyhlášek, o tom již rozhodovalo nové obecní zastupitelstvo.

Pokud bych se zabývala otázkou „zda je možno vydat vyhlášku na základě zmocnění uvedeného v zákoně, který je již platný, ale dosud nenabyl účinnosti“, pak podle mého názoru vydání takovéto vyhlášky nic nebrání. Důležité však je, aby vyhláška nabyla účinnosti nejdříve ve stejný den, v jaký nabude účinnost zákon obsahující zmocnění. Vypracování vyhlášek v takovémto časovém předstihu považuji za vhodné nejen pro obce, které v potřebném čase vypracují vyhlášku, a mohou se připravit předem i na její případnou realizaci, ale i pro samotné adresáty, kteří se na účinky vyhlášky mohou taktéž s dostatečným předstihem připravit.

### **B) Obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti**

Jak jsem již uvedla, „obec může v přenesené působnosti na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, je-li k tomu zákonem zmocněna“. Podle terminologie zákona č. 367/1990 Sb. se hovořilo o obecně závazných vyhláškách.<sup>183</sup> Tyto právní předpisy mohou obsahovat pouze odvozené právní normy; normativní činnost orgánů moci výkonné je totiž vždy odvozená. Vydávání právních předpisů v přenesené působnosti obcí představuje jeden z významných nástrojů plnění úkolů státní správy obcemi.

Opět podotýkám, že subjektem oprávněným k přijetí obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti byla a i dnes je obec, nikoliv rada obce či jiný orgán obce.<sup>184</sup> K přijetí vyhlášky byla z orgánů obce příslušná obecní rada, v případě, že obec obecní radu nevolila, příslušným byl starosta.<sup>185</sup>

<sup>178</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93 (vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.)

<sup>179</sup> V. Vopálka: cit. článek, s. 149

<sup>180</sup> Takováto vyhláška však pozbyla platnosti, nebyla-li schválena na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva. V obcích, kde se nevolila obecní rada, plnil funkci obecní rady starosta, tudíž právě on byl oprávněn v nutných a neodkladných případech přijmout obecně závaznou vyhlášku obce ve věcech samostatné působnosti.

<sup>181</sup> § 10 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>182</sup> § 11 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>183</sup> Čl. 79 odst. 3 Ústavy, § 24 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>184</sup> Stejný názor i V. Vopálka: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, Správní právo 6/1996, s. 324, kde autor zastává názor, že „subjektem normotvorby v oblasti přenesené působnosti je obec“; S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 142

<sup>185</sup> Obecně závazná vyhláška v přenesené působnosti musela být v souladu se zákony a jinými právními předpisy a nemohla upravovat věci vyhrazené těmito předpisy.



*Usnesením vlády č. 236 z roku 1991 - „Zásady pro vydávání obecně závazných vyhlášek okresními úřady a obcemi“* – byla stanovena jakási legislativní pravidla pro tvorbu těchto právních předpisů. Nutno dodat, že v případě obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti měly Zásady pouze doporučující charakter. Pro úplnost *dodávám*, že obecně závaznými vyhláškami v přenesené i samostatné působnosti se musela řídit též obec, i když to zákon nikde výslovně neuváděl. Pokud by takto obec nečinila, jednala by *podle mého názoru* v rozporu s ústavními principy.

### 1.5. Přezkum obecně závazných vyhlášek

Dozor správních úřadů nad obecně závaznými vyhláškami v samostatné i přenesené působnosti byl upraven v § 62 zákona č. 367/1990 Sb. - „*Náprava nesprávných opatření*“. Zmiňovaná ustanovení byla ve své podstatě převzata ze zákona o národních výborech z roku 1967 (§ 72 a násl.) a odporovala, jak bude níže uvedeno, ústavním principům. Samotný název zcela neodpovídal obsahu, neboť správnost není ve všech případech jediným kritériem, podle kterého příslušné subjekty při posuzování obecně závazných vyhlášek postupovaly.

#### *A) Dozor nad obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti*

Zákon č. 367/1990 Sb. v § 62 odstavci 1 řešil nápravu obecně závazných vyhlášek vydaných v rámci samostatné působnosti.<sup>186</sup> *Dodávám*, že původní znění § 62 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. bylo v rozporu s Ústavou, konkrétně pak s čl. 87 odst. 1 písm. b).<sup>187</sup>

Shora uvedený střet mezi Ústavou a zákonem č. 367/1990 Sb. bylo *podle mého názoru* možno vyřešit v souladu s pravidlem, že norma vyšší právní síly, v konkrétním případě Ústava, má přednost před normou nižší právní síly, v konkrétním případě zákonem č. 367/1990 Sb. Účinností Ústavy České republiky, tj. dnem 1. ledna 1993, se ustanovení § 62 odst. 1 a § 62a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.<sup>188</sup> staly fakticky nepoužitelnými.<sup>189</sup>

Z Ústavy vyplývá, že Ústavní soud je oprávněn rozhodovat o tom, zda se obecně závazná vyhláška obce zruší, případně konkrétně která ustanovení této vyhlášky, či nikoliv.

<sup>186</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. v § 62 odst. 1 stanovil, že „pokud odporuje obecně závazná vyhláška v samostatné působnosti zákonu, je okresní úřad oprávněn pozastavit její výkon. Pokud nezjednálo obecní zastupitelstvo nápravu, měl okresní úřad povinnost předložit do 30ti dnů od pozastavení věci České národní radě k rozhodnutí.“ (Dnem účinnosti Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. se Česká národní rada stala Poslaneckou sněmovnou).

<sup>187</sup> Podle čl. 87 odst. 2 písm. b) Ústavy tehdy platilo, že „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10.“ (Na základě ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který novelizoval i čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, rozhoduje s účinností od 1.6.2002 Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem). Pro úplnost zmiňuji i tehdy platný čl. 87 odst. 2 písm. a) Ústavy, podle něhož „mohl zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem“. (S účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tj. od 1.6.2002, je totožné znění uvedeno v čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy).

<sup>188</sup> Podle § 62a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. platilo, že „odporuje-li obecně závazná vyhláška nebo jiné opatření zastupitelstva města Brna, Ostravy a Plzně v samostatné působnosti zákonu, pozastaví Ministerstvo vnitra jeho výkon. Nezjedná-li nápravu orgán, který je vydal, předloží Ministerstvo vnitra do 30 dnů od pozastavení věci České národní radě k rozhodnutí.“

<sup>189</sup> Stejný názor i Z. Koudelka: *Obecně závazné vyhlášky*, Brno 1998, s. 93-94, kde autor zastává názor, že „původní znění zákona č. 367/1990 Sb. se od účinnosti Ústavy ČR k 1.1.1993 dostalo do rozporu se zněním Ústavy, která pravomoc rušit obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti svěřuje Ústavnímu soudu, přičemž tento střet lze řešit podle pravidla, že norma vyšší právní síly má přednost před normou nižší právní síly“.

Současná Ústava jasně rozděluje moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a není tedy možné, aby soudní moc byla nahrazována mocí zákonodárnou.

V souvislosti s touto problematikou odkazují na rozhodnutí Ústavního soudu týkající se tzv. kauzy „Matičů“.<sup>190</sup> Zastupitelstvo města Ústí nad Labem a Zastupitelstvo městského obvodu Ústí nad Labem - Neštětice podalo ústavní stížnost proti usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky s žádostí o zrušení § 62 a 62a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Ústavní soud tehdy konstatoval, že „Poslanecká sněmovna nemá právo zasahovat do rozhodování obcí v rámci samosprávy“.<sup>191</sup>

Ústavní soud ve svém odůvodnění konstatoval, „že si ani členové vlády, Ministerstvo vnitra a Poslanecká sněmovna dostatečně neuvědomili praktické důsledky změny v našem ústavním řádu, k nimž došlo přijetím Ústavy, na což mělo být následně zareagováno zákonem č. 367/1990 Sb. Došlo především k odstranění jednoho ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů budovaný podle sovětského vzoru od místních přes okresní a krajské národní výbory až po Českou národní radu (jakožto „národní výbor nejvyššího stupně“) koncipovaných jako orgány státní správy a státní moci a Česká národní rada dokonce jako „nejvyšší orgán státní moci“ podle čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. platného do 31. prosince 1992. Tento systém byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státních moci - zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament má jen moc zákonodárnou a jakoukoliv výkonnou, příp. soudní, pravomoc postrádá.

Poslanecká sněmovna tedy nesmí jakkoliv do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod. V důsledku derogace části ustanovení § 62 a 62a zákona č. 367/1990 Sb. novou Ústavou byla tato ustanovení již od 1. ledna 1993 nepoužitelná, avšak jejich derogace, jakožto interpretační zásada, nemohla nic změnit na psaném zákoně. Změnu zákona nečinila ani Poslanecká sněmovna a ani vláda či Ministerstvo vnitra nepodaly návrh na novelizaci zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, a to za celou dobu účinnosti nové Ústavy. Ústavní soud byl proto nucen zrušit části ustanovení § 62 a 62a zákona č. 367/1990 Sb., jako ustanovení přímo odporující Ústavě České republiky v překročení ústavní kompetence Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.“<sup>192</sup>

Pokud došlo k pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky (podle dnešního právního stavu k pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky), pak považují za mylný názor, že „jato vyhláška musí být dodržována jako závazná právní norma“. Obecně závazná vyhláška obce je totiž podzákoným právním aktem, a pokud byl její výkon (dnes – účinnost) pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle ní nelze postupovat.

K této problematice se vztahuje taktéž judikatura Ústavního soudu, podle níž „je pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky podle ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. nutno odlišovat od jejího zrušení a toto rozhodnutí okresního úřadu neznamená, že by vyhláška přestala být součástí českého právního řádu. Smyslem pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky je zabránit tomu, aby aplikací protizákonné vyhlášky nebo i jiného opatření obecního zastupitelstva v samostatné působnosti vznikaly nežádoucí důsledky, tedy v mezidobí do okamžiku, kdy zjedná nápravu orgán, který vyhlášku nebo jiné opatření vydal nebo kdy ve věci rozhodne Ústavní soud. I když rozhodnutí o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky neznamená, že by daná vyhláška byla zrušena, není možné ji aplikovat.“<sup>193</sup>

<sup>190</sup> Srov. S. Kadečka: K některým ustanovením zákona o obcích, Právní rádce 9/2000

<sup>191</sup> Na základě tohoto rozhodnutí byla zrušena ustanovení § 62 odst. 1 věta druhá, v § 62 odst. 2 věta druhá, § 62 odst. 4 část věty před středníkem vyjádřená slovy „a předloží věc k rozhodnutí České národní radě“ a část věty druhé za středníkem vyjádřená slovy „a předloží věc k rozhodnutí České národní radě“, § 62a odst. 1 věta druhá a § 62a odst. 2 věta druhá zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>192</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/2000 (vyhlášen pod č. 107/2000 Sb.)

<sup>193</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 304/97

## B) Dozor nad obecně závaznými vyhláškami vydanými v přenesené působnosti

Na úvod zmiňuji zákonné ustanovení, podle kterého platilo, že „nesprávné opatření obecního zastupitelstva, obecní rady nebo jejích orgánů nebo obecního úřadu v otázkách přenesené působnosti zruší okresní úřad, nezjedná-li nápravu orgán, který je vydal“.<sup>194</sup> Toto ustanovení výslovně nezmiňovalo obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti, avšak tyto bylo podle mého názoru možno zařadit mezi opatření obecní rady v otázkách přenesené působnosti, což vyplývalo i z nálezů Ústavního soudu, v nichž Ústavní soud konstatoval, že „pojem „opatření“ v komentáři k zákonu o národních výborech je třeba vztáhnout s ohledem na ustanovení § 62 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb. i na obecně závazné vyhlášky obce v přenesené působnosti“.<sup>195</sup>

Osobně se domnívám, že největším nedostatkem v tomto případě byla skutečnost, že okresní úřad mohl zrušit obecně závaznou vyhlášku pro nesprávnost, nikoliv pro nezákonnost, což bylo předmětem značné kritiky. Jak níže uvedu, tento nesprávný stav napravil novým řešením zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

### 1.6. Dozor státu nad obcemi

Vztahy mezi státem a obcí se liší podle toho, zda obec vykonává působnost přenesenou či působnost samostatnou. S ohledem na rozdělení působnosti obcí lze dozor státu nad obcemi rozdělit takto:

- Dozor nad obecní samosprávou; v tomto případě hovoříme o tzv. *dozoru právním* nebo-li dozoru následném. Stát má v tomto případě dbát o to, aby obec dodržovala právní předpisy, nepřekračovala svou kompetenci a aby plnila veřejné povinnosti, které jí byly uloženy zákonem nebo na jeho základě. Jedná se o dozor, který se uplatňuje až po určité činnosti obce, např. po vydání správního aktu.
- Dozor nad výkonem činností v přenesené působnosti obce; tento dozor vychází z existence *vztahů nadřízenosti a podřízenosti* mezi příslušnými státními orgány a orgány obce vykonávajícími státní správu. Hlavním účelem tohoto dozoru je zajistit řádný výkon státní správy na celém území státu. Dozorčí orgán se neomezuje pouze na kritérium zákonnosti, ale sledovaná kritéria jsou širší.

Ústava se problematikou dozoru státu nad obcemi nezabývá. K této otázce se vztahuje pouze čl. 101 odst. 4 Ústavy.<sup>196</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. v této souvislosti obsahoval pouze některá dozorčí oprávnění státu vůči obcím, konkrétně se jednalo o již zmiňovanou hlavu čtvrtou - „*Nápravu nesprávných opatření*“ (§ 62 - 63), dále § 23, kde se hovořilo o odnětí výkonu přenesené působnosti obci, pokud nebyla sama schopna zabezpečit její řádný výkon, a v § 38 odst. 3 zakotvenou možnost rozpustit obecní zastupitelstvo.

<sup>194</sup> § 62 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb.

<sup>195</sup> Např. Pl. ÚS 9/93, Pl. ÚS 21/93

<sup>196</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy stanoví, že „stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným v zákoně“.

## IV. Obecní zřízení v průběhu I. fáze reformy územní veřejné správy

### 1.1. Přehled zásadních změn souvisejících s I. fází reformy územní veřejné správy

Úvodem bych chtěla zdůraznit, že reforma veřejné správy měla být od samého počátku chápána jako dlouhodobý úkol, který měl být rozhodujícími politickými silami akceptován a aktivně podporován jako společenská priorita. Úspěch reformy vyžaduje nejen politickou podporu, ale i podporu veřejnosti, tudíž příprava a provádění reformy neměly být v žádném případě jen dílem úzkého okruhu úředníků a odborníků. Reformu je potřebné vést jako otevřený proces za účasti odborné i širší veřejnosti.

Zářecký k danému tématu uvádí, že „slovo „reforma“ je latinského původu a znamená obnovu, opravu, nápravu, úpravu či změnu. Reformu veřejné správy, jejíž je samospráva důležitou součástí. Lze chápat jako požadavek její nápravy, obnovy či opravy. Reforma samosprávy je vždy také reformou veřejné správy a reforma státní správy nemusí být vždy doprovázena reformou samosprávy, ačkoliv ve většině případů tomu tak je. Z tohoto důvodu úvahy o reformě samosprávy nejsou možné bez uvědomění si státněsprávního kontextu.“<sup>197</sup>

V návaznosti na pád totalitního režimu bylo třeba provést změny v oblasti veřejné správy, přičemž v České republice se jednalo, stejně jako v dalších evropských postkomunistických zemích, nikoliv o dílčí reformy správy, nýbrž o naprosto zásadní transformaci veřejné správy. Šlo o souhrn zásadních přeměn, nahrazujících správu totalitního státu a obnovujících západoevropský model veřejné správy, který v předválečném Československu existoval.<sup>198</sup>

Vidláková uvádí, že „v České republice na počátku 90. let 20. století šlo o úplnou přestavbu právního a správního systému, neboť nelze přeskočit více než čtyřicetileté poválečné období, v němž naše státní správa byla sovětizována a zcela izolována od ostatního vyspělého demokratického světa. Nelze se divit, že se reforma veřejné správy ve své iniciální etapě zaměřila prvořadě na správu územní. Samospráva byla totiž totalitním režimem zcela popřena, prakticky zlikvidována.“<sup>199</sup>

Před listopadem roku 1989 spočívala veřejná správa na modelu jednotného výkonu státní moci prostřednictvím úředníků loajálních především komunistické straně. Jak jsem již v předchozím textu uvedla, v roce 1990 byla odstraněna soustava národních výborů, jakožto orgánů státní moci a správy úzce spjatá s centralizovanou mocí a státní správou bývalého totalitního režimu. V letech 1990 až 1992, období existence československé federace, byly vytvořeny základy pro výstavbu územních orgánů, byla konstituována samospráva obcí. Další stupeň samosprávy nebyl zřízen. Současně vznikly i zcela nové orgány územní státní správy. Orgánem státní správy se všeobecnou působností se staly okresní úřady. Řada činností do té doby zabezpečovaných krajskými národními výbory byla převedena na ministerstva. V územním členění České republiky nebyly provedeny žádné změny.

Shrnuji, že v tomto období nebyla přijata žádná ucelená koncepce zásadní reformy veřejné správy na federální či republikové úrovni. Prioritou bylo především obnovení dělby a vyvážení moci, zajištění svobodných voleb, zakotvení a uplatňování základních lidských a občanských práv.

Významným krokem k reformě veřejné správy bylo v roce 1992 přijetí Ústavy České republiky, především pak hlavy sedmé - „Územní samospráva“. Uvádím, že po přijetí této Ústavy, a následně vzniku samostatné České republiky k 1. lednu 1993, reforma veřejné

<sup>197</sup> P. Zářecký: O samosprávě, Správní právo 6/97, s. 333

<sup>198</sup> Stejný názor i L. Šimek: Obecní normotvorba a reforma veřejné správy, Veřejná správa 37/2000, s. I, kde autor uvádí, že „reforma veřejné správy založená na již přijatých či v současné době projednávaných zákonech představuje zásadní posun v postavení obcí, krajů a okresních úřadů“.

<sup>199</sup> O. Vidláková in Veřejná správa a právo, Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám, Praha 1997, s. 54-55

správy do další fáze prakticky nepokročila. Nastává etapa, etapa samostatné České republiky, usilující především o naplnění čl. 99 Ústavy,<sup>200</sup> tedy o vytvoření krajů v České republice.

Dne **22. prosince 1993** přijala vláda **usnesení č. 739**, kterým schválila návrh zásad ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Dále vláda přijala harmonogram legislativních kroků k realizaci reformy územní správy České republiky, podle kterého měl být do 31. ledna 1994 předložen Parlamentu České republiky návrh působnosti vyšších územních samosprávných celků.

Dalším významným usnesením vlády vztahujícím se k dané problematice bylo **usnesení ze dne 4. července 1994 č. 384**, o seznamu základních doprovodných legislativních dokumentů, které by bylo třeba v souvislosti s vytvořením vyšších územních samosprávných celků nově připravit nebo posoudit nutnost jejich zpracování, nebo u nichž by bylo třeba provést změny a doplnění. Do tehdejšího seznamu byl zařazen i návrh novely zákona o obcích a návrh zákona o orgánech vyšších územních samosprávných celků a jejich působnosti ve státní správě.

V roce 1996 se v České republice konaly volby a vláda z nich vzešlá si ve svém Programovém prohlášení stanovila jako jednu z priorit racionalizaci veřejné správy založenou na odpovídající míře decentralizace rozhodování, na respektování přirozených regionálních vazeb a na výrazném omezení byrokracie v úřadech všeho druhu.

Vláda České republiky na svém zasedání dne **12. března 1997** přijala **usnesení č. 158**, kterým mj. uložila zpracovat věcný záměr ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Toto usnesení bylo změněno **usnesením č. 239 ze dne 23. dubna 1997** tak, že bylo uloženo předložit přímo návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, aby je vláda mohla projednat do 31. května 1997.

**Usnesení vlády ze dne 20. srpna 1997 č. 490** se týkalo návrhu koncepce reformy veřejné správy. Vláda schválila Harmonogram legislativních úprav nutných k zabezpečení reformy veřejné správy.<sup>201</sup>

Dne **3. prosince 1997** byl přijat **ústavní zákon č. 347**, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky. Tento ústavní zákon nabyl na účinnosti až dnem 1. ledna 2000 a představoval jeden ze základních právních norem podmiňujících pokračování reformy územní veřejné správy, neboť jeho přijetí vytvořilo podmínky a určitý právní rámec pro přípravu a přijetí dalších zákonů. Výše zmíněný ústavní zákon stanoví počet, území a sídlo 14ti vyšších územních samosprávných celků a jeho přijetím došlo k zásadní změně stávajícího územního uspořádání státu.

V roce **1998 dne 23. března** přijala vláda **usnesení č. 202** k návrhu dalšího postupu vlády v reformě veřejné správy. Současně byl schválen Harmonogram opatření nezbytných k realizaci dalšího postupu vlády v reformě veřejné správy.<sup>202</sup>

Vývoj však ukázal, že koncepce reformy veřejné správy musí postihnout ještě další aspekty, zejména ekonomické a regionálního rozvoje území, v zájmu zabezpečení kvalitního a

<sup>200</sup> Podle čl. 99 Ústavy platí, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“.

<sup>201</sup> V souladu s tímto Harmonogramem měl být věcný záměr zákona o postavení, působnosti a orgánech vyšších územních samosprávných celků předložen vládě v prosinci 1997, samotný zákon v prosinci 1998. Zamýšlený počátek účinnosti měl nastat v listopadu 2000. Návrh novely zákona o obcích měl být předložen vládě v lednu 1998 a zamýšlený počátek účinnosti byl k listopadu 1998. V návaznosti na přípravu novely zákona o obcích měl být zpracován i návrh novely zákona o hlavním městě Praze. Návrh novely zákona o okresních úřadech měl být předložen vládě v květnu 1998, počátek účinnosti byl stanoven na listopad 1998.

<sup>202</sup> Podle tohoto Harmonogramu měly být vládě předloženy v listopadu 1998 věcné záměry zákona o obcích, zákona o hlavním městě Praze, zákona o okresních úřadech a zákona o působnosti a orgánech vyšších územních samosprávných celků. Jmenované návrhy zákonů v paragrafovaném znění měly být předloženy vládě v květnu 1999, zamýšlená platnost byla stanovena na leden 2000 a účinnost na listopad 2000.

efektivního výkonu státní správy. Ukázalo se tedy nezbytným koncepci reformy veřejné správy dopracovat. V rámci diskusí o obsahu reformy se objevila řada názorů, přičemž velkým problémem bylo vyřešení otázky, „zda na úrovni krajů bude existovat oddělený výkon státní správy od samosprávy či zda zde bude fungovat model spojený, obdobně jako u obcí“.

Návrh koncepce reformy veřejné správy projednala vláda 30. března 1999 a usnesením č. 258 jej vzala na vědomí. K návrhu koncepce reformy veřejné správy přijala usnesení 19. května 1999 též Poslanecká sněmovna, která doporučila vládě připravit reformu vytvořením modelu veřejné správy spojením výkonu státní správy a samosprávy na všech úrovních. Poslanecká sněmovna tímto usnesením též vyzvala vládu, aby dále pracovala pouze na rozpracování této varianty s důrazem na začlenění téměř všech dekoncentrátů,<sup>203</sup> detašovaných pracovišť, regionálních a územních pracovišť ústředních orgánů státní správy do jednotného úřadu veřejné správy. Poslanecká sněmovna považovala navrhovaný rozsah pravomocí přenášejících na krajskou úroveň za nedostatečný a dále vyzvala vládu, aby v rámci reformy neprodleně zahájila práce i na návrzích racionalizace státní správy a zjednodušení úředních postupů.

K nejvýznamnějším zákonům, které byly přijaty v rámci I. fáze reformy územní veřejné správy, náleží zejména tyto:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),<sup>204</sup>
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),<sup>205</sup>
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,<sup>206</sup>
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,<sup>207</sup>
- zákon 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,<sup>208</sup>
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,<sup>209</sup>
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů,<sup>210</sup>
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní),<sup>211</sup>
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>212</sup>

*Chtěla bych zdůraznit, že schválením potřebných zákonů reforma územní veřejné správy neskončila, ale změnami v územním uspořádání teprve začala. Nemálo úsilí si*

<sup>203</sup> Koncentrace veřejné správy představuje soustředění výkonu veřejné správy v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu; dekoncentrace je pak rozdělením výkonu veřejné správy na více organizačních jednotek v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu.

<sup>204</sup> Účinnost od 12.11.2000, s výjimkou § 147 odst. 4 s účinností od 1.1.2001

<sup>205</sup> Účinnost od 12.11.2000, s výjimkou § 7, 29, 30 a 67 s účinností od 1.1.2001 a § 96 s účinností od 15.5.2000

<sup>206</sup> Účinnost od 1.6.2000

<sup>207</sup> Účinnost od 12.11.2000

<sup>208</sup> Účinnost od 1.1.2001

<sup>209</sup> Účinnost od 12.11.2000, s výjimkou § 36 a 39 s účinností od 1.1.2001

<sup>210</sup> Účinnost od 1.1.2001

<sup>211</sup> Účinnost od 1.1.2001

<sup>212</sup> Účinnost od 1.1.2001

vyžádalo i dotváření všech organizačních, personálních a materiálních podmínek nutných pro realizaci reformy.<sup>213</sup>

Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků - krajů. Vzhledem k této skutečnosti bylo nutno stanovit působnosti, které budou kraje vykonávat, neboť dosavadní právní řád toto neupravoval. Základem pro přenos působností na úroveň kraje byl zákon 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 (dále jen „zákon o změně zákonů“).<sup>214</sup>

Zákon o změně zákonů představoval jeden z nejvýznamnějších, ale i nejproblematictějších kroků první etapy reformy veřejné správy, a to decentralizaci<sup>215</sup> a dekoncentraci<sup>216</sup> působností při výkonu veřejné správy v České republice. Jednalo se o přenos působností, které již byly vykonávány na základě příslušných zákonů jinými subjekty, zejména ministerstvy. Zákonem o změně zákonů tak byl zahájen proces postupného přenosu působností na orgány kraje.

Převážná většina působností uvedených v zákoně o změně zákonů spadá do přenesené působnosti kraje, ač bylo původně usilováno o to, aby do samostatné působnosti kraje byl převeden větší rozsah působností.<sup>217</sup>

Lze konstatovat, že vznik samosprávných krajů nepředstavoval žádný zřetelný zásah do veřejné správy na ústřední ani místní úrovni; došlo ke vzniku nových úřednických míst, avšak dosavadní úřednická místa téměř nezauzavřela.

Předmětem kritiky se může stát i skutečnost, že v průběhu reformy se zcela nelogicky převáděly některé činnosti do působnosti okresních úřadů (např. v oblasti občanských průkazů), a to navzdory tomu, že se v krátkém časovém horizontu předpokládalo zrušení okresních úřadů.

## 1.2. Obecně k novému zákonu o obcích (zákon č. 128/2000 Sb. bez zahrnutí jeho novel)

Nový zákon o obcích, který zrušil zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, byl publikován v roce 2000 ve Sbírce zákonů pod číslem 128.<sup>218</sup> Jeho základ však stále pochází ze zákona č. 367/1990 Sb., přičemž, jak jsem již shora zmínila, zákon č. 367/1990 Sb. byl připraven na základě tehdejšího poznání, bez výraznějších zkušeností s jeho aplikací.<sup>219</sup> Ačkoliv zákon č. 128/2000 Sb. představoval jeden ze základních

<sup>213</sup> Např. několik málo měsíců před volbami do zastupitelstev krajů v roce 2000 se bylo možné setkat s tím, že v pěti moravských krajích neměl bezprostředně po volbách hejtmán své sídlo, zastupitelé a úředníci krajů pracovali několik měsíců v provizorních podmínkách atd.

<sup>214</sup> Zákon č. 132/2000 Sb. původně nepatřil mezi připravované zákony související s reformou územní veřejné správy; nabyl na účinnosti 1.1.2001.

<sup>215</sup> Srov. P. Průcha: Správní právo (obecná část), Brno 1996, s. 111, kde autor uvádí, že „princip decentralizace veřejné správy směřuje k výkonu veřejné správy samosprávnými korporacemi; decentralizace je tedy chápána jako přenesení veřejné moci ze státu na subjekty od státu odlišné“.

<sup>216</sup> Srov. P. Průcha, cit. dílo, s. 111-112, kde autor uvádí, že „princip dekoncentrace předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného organizačního systému“.

<sup>217</sup> Do samostatné působnosti kraje byla např. zařazena zřizovatelská funkce.

<sup>218</sup> Zákon byl Parlamentem schválen 12.4.2000 a dělí se na část první („Obecní zřízení“), část druhou („Ustanovení společná a přechodná“) a část třetí („Závěrečná ustanovení“).

<sup>219</sup> Stejný názor i K. Svoboda: Územní samospráva a státní správa, Praha 2000, s. 11, kde autor uvádí, že „zákon č. 367/1990 Sb. byl připravován v době, kdy v České republice neexistovaly zkušenosti s uspořádáním a působením samosprávy v obcích, což se nemohlo neprojevit v některých jeho nedostatcích, jež zčásti byly napraveny novelizacemi zákona“.

zákonů realizujících reformu územní veřejné správy, ve svém základě nepřinesl v době svého přijetí nové principy obecního zřízení.

Při vypracování nového zákona o obcích byla ze zákona č. 367/1990 Sb. převzata zejména ustanovení, která se v praxi osvědčila. *Srovnám-li* nové obecní zřízení se zákonem č. 367/1990 Sb., mohu *konstatovat*, že nové obecní zřízení je především rozsáhlejší, neboť např. přímo upravuje i záležitosti, které byly dříve regulovány podzákonnými normami (např. zákon obsahuje pravidla pro odměňování za výkon funkce člena zastupitelstva obce atd.).

Hlavním cílem nového zákona o obcích bylo zejména prohloubení dosavadní právní úpravy obecní samosprávy, jeho provázání s připravovanými zákony souvisejícími s reformou územní veřejné správy a jeho uvedení do souladu s požadavky Evropské charty místní samosprávy.<sup>220</sup>

Níže uvedené kapitoly 1.3. až 1.9. se podrobněji zabývají některými ustanoveními zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a to bez zahrnutí změn uskutečněných jeho následnými novelami.

### 1.3. K hlavě I. zákona č. 128/2000 Sb. - „Obecná ustanovení“

Obecná ustanovení nového zákona o obcích obsahovala v době svého přijetí zejména *definice pojmů* „obec“,<sup>221</sup> „občan obce“, další ustanovení byla věnována znaku a praporu obce, slučování a oddělování obcí, názvu obcí, jejich částí, ulic a veřejných prostranství atd.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, zákon vymezil tři základní znaky obce, ke kterým náleží:<sup>222</sup>

- a) území,
- b) občané,
- c) právo na samosprávu.

Zákonem č. 367/1990 Sb. používaný pojem „statutární město“ byl nahrazen pojmem „*město se zvláštním postavením*“; okruh statutárních měst byl oproti zákonu č. 367/1990 Sb. rozšířen o města Kladno, Jihlava a Most. Problematice statutárních měst zákon věnuje samostatnou hlavu.<sup>223</sup>

Za jedno z nejvýznamnějších ustanovení hlavy I. *považuji ustanovení § 8*,<sup>224</sup> které nabylo účinnosti k 1. lednu 2003. Toto ustanovení mělo vyřešit problém s nejednoznačným a problematickým určováním působnosti obcí stanovených v příslušných zákonech. V rámci legislativních příprav spojených s reformou veřejné správy mělo dojít k revizi jednotlivých zákonů s tím, že se mělo jednoznačně v zákoně stanovit, zda konkrétní záležitost spadá do samostatné či přenesené působnosti. Šlo o to, aby ustanovení § 8 zákona o obcích bylo v praxi využíváno spíše výjimečně. *Domnívám se*, že rozlišování mezi samostatnou a přenesenou

<sup>220</sup> Srov. K. Svoboda, cit. dílo, s. 11

<sup>221</sup> Obec je v § 1 a 2 definována jako „základní územní samosprávné společenství občanů tvořící územní celek vymezený hranicí území obce; jedná se o veřejnoprávní korporaci s vlastním majetkem a vystupující v právních vztazích svým jménem; obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech“.

<sup>222</sup> § 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>223</sup> Hlava VII zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>224</sup> § 8 říká, že „pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o samostatnou působnost či o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti“.



působností bylo v jednotlivých zákonech učiněno více či méně kvalitně, z čehož potom mohly a následně i někdy vznikaly obtíže při jejich aplikaci.<sup>225</sup>

I když by se mohlo na první pohled zdát, že ke dni účinnosti ustanovení § 8 byly odstraněny potíže s určováním toho, zda konkrétní činnost spadá do samostatné či přenesené působnosti, *spatřuji problém* tohoto ustanovení především v tom, že rozhodujícím pro to, zda určitá činnost spadá do samostatné či přenesené působnosti, se může stát i nepozornost či opomenutí tvůrce příslušného zákona. *Jak jsem již uvedla*, je zřejmé, že při rozlišování, zda daná činnost patří do samostatné či přenesené působnosti, by měla být rozhodující zejména skutečnost, zda se v konkrétním případě jedná o věci, které svou podstatou spadají do samostatné či přenesené působnosti.

V dané souvislosti bych ráda *zminila* i problém, který souvisí s § 8 zákona o obcích. Občanský zákoník v § 20i odst. 2 svěřuje krajskému úřadu vedení registru zájmových sdružení právnických osob, aniž by současně stanovil, zda se jedná o přenesenou či samostatnou působnost kraje.<sup>226</sup> Ačkoliv lze podle povahy věci považovat vedení registru ze strany krajského úřadu za výkon státní správy, tudíž za výkon přenesené působnosti, na základě pravidla obsaženého v § 4 zákona o krajích by mělo platit, že se jedná o výkon samostatné působnosti. K celé záležitosti se vyjádřil Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že „*v tomto případě nelze pravidlo obsažené v § 4 použít. V § 4 zákona o krajích se hovoří o působnosti kraje jako vyššího územního samosprávného celku, který je nositelem veřejné správy; pro výkon veřejné správy má kraj příslušné orgány. Text občanského zákoníku užívá pojem „krajský úřad“, tudíž je třeba postupovat podle § 2 odst. 2 zákona o krajích, kde se stanoví, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Jedná se o agendu, kterou původně vykonávaly okresní úřady jako výkon státní správy a která v průběhu reformy veřejné správy přešla na kraje. Tudíž s ohledem na účel reformy veřejné správy není důvodu, aby tato agenda vedená původně v rovině státní správy byla svěřena krajům, resp. krajskému úřadu do působnosti samostatné.*“<sup>227</sup> Předpokládám, že pokud by se obdobný problém vyskytl u obcí, potažmo obecního úřadu, pak by se zřejmě postupovalo analogicky.

K dalším z nejvýznamnějších ustanovení hlavy I. bezesporu náleželo *ustanovení § 10*, které mělo výrazně napomoci obci regulovat místní záležitosti (jedná se o jakési věcné vymezení oblastí, v nichž mohly obce vydávat obecně závazné vyhlášky obsahující povinnosti). Toto ustanovení představovalo v době svého přijetí, *podle mého názoru*, v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek obcí zásadní změnu, neboť obcím umožnilo řešit problémy, které pro ně byly do okamžiku přijetí tohoto ustanovení těžko řešitelné.<sup>228</sup>

<sup>225</sup> Stejný názor i L. Šimek: *Obecní normotvorba a reforma veřejné správy*, *Veřejná správa* 37/2000, s. 1, kde autor uvádí, že „úroveň rozlišení té či oné působnosti je v příslušných zákonech provedena více či méně kvalitně a při aplikaci vznikají i nejasnosti“.

<sup>226</sup> Obsahově stejné ustanovení o rozlišování mezi samostatnou a přenesenou působností obsahuje vedle zákona o obcích i zákon o krajích v § 4.

<sup>227</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu - Komp 2/2006-28

<sup>228</sup> Odlišný názor zastává S. Kadečka: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha 2003, s. 192-193, kde autor zastává názor, že „na první pohled se úprava § 10 zákona č. 128/2000 Sb. zdá být téměř bezvadnou, neboť vyslyšela kritiku Ústavního soudu, tak i volání obcí po možnosti regulovat na svém území pořádání zejména různých zábav či diskoték. Domnívám se, že zákonná úprava je ve skutečnosti v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jestliže totiž Ústava stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, pak není možné, aby toto právo územního společenství občanů restriktivně omezoval zákon. To, že působnost obcí při ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami je užší než obecná samostatná působnost obcí, je přitom zcela zřejmé. Zákonná úprava tedy přijala za svou stávající ustálenou judikaturu Ústavního soudu. Ptám se však, zda je tento postup skutečně projevem decentralizace, jak se jí reforma veřejné správy snaží přinést. Je-li obecně závazná vyhláška právním předpisem, pak je jejím smyslem právě to, že obsahuje právní

Zákonodárce tedy v tomto případě zřejmě zareagoval nejen na kritiku Ústavního soudu, ale právě i na stížnosti obcí na získání kvalitního nástroje, jenž by jim umožnil splnit jejich odpovědnost za místní záležitosti. Zákonodárce tímto vycházel z právního názoru Ústavního soudu, který ve svých nálezech judikoval, že „obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3<sup>229</sup> Ústavy zmocněny k normotvorbě s tím, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem“.

*Chtěla bych zduraznit, že Ústavní soud v popisované oblasti změnil v roce 2007 svůj právní názor na to, že „obecně závazná vyhláška obce ke svému vydání sice nepotřebuje mít výslovné zákonné zmocnění, neboť právo vydávat obecně závazné vyhlášky vychází z čl. 104 odst. 3 Ústavy, nicméně pokud má obecně závazná vyhláška obsahovat povinnosti, pak k tomuto musí mít obec výslovné zákonné zmocnění“.*

V této souvislosti odkazují na nálezy Ústavního soudu, kde Ústavní soud konstatoval, že „ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“. Ústavní soud dále uvedl, že „registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy“.<sup>230</sup>

V ustanovení § 10 je obsažen výčet případů, ve kterých může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Toto ustanovení reagovalo na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>231</sup>

Obec tak mohla od 12.11.2000 ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou v těchto případech:

- ve věcech stanovených zvláštním zákonem;
- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku;
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku;
- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Obcím bylo zmiňovaným ustanovením obecního zřízení od 12.11.2000 umožněno prostřednictvím stanovených povinností regulovat např. dobu a místo konání určitých činností v obci; problém s neukázněnými majiteli psů; prostituci atd.

Již v roce 2000 vydal Ústavní soud nálezy v návaznosti na § 10 zákona o obcích. V konkrétním případě se přednosta okresního úřadu domáhal zrušení určitých ustanovení obecně závazné vyhlášky z roku 1998, která stanovila podmínky pro pořádání veřejných hudebních produkcí mj. tím, že vymezila místa a čas, na nichž lze některé činnosti vykonávat.

---

normy, tedy pravidla chování. Co by to bylo za pravidlo chování, které neobsahuje stanovení povinností či práva?”.

<sup>229</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy říká, že „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“.

<sup>230</sup> Nález Ústavního soudu vyhlášen pod č. 20/2008 Sb.

<sup>231</sup> Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“.

Ústavní soud konstatoval, že „ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. V posuzované věci byl Ústavní soud nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo účinností zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Ústavní soud došel k závěru, že podle dnes platných zákonů již důvod ke zrušení napadené vyhlášky dán není. Předmětná vyhláška byla uznána za konformní s dnes platným a účinným zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje, a není tedy v rozporu ani s Ústavou či Listinou základních práv a svobod.“<sup>232</sup>

Ústavní soud vydal v daném ohledu i další nálezy, např. nález, kterým byl zamítnut návrh přednosta okresního úřadu, jenž se domáhal zrušení obecně závazné vyhlášky omezující pořádání veřejných hudebních produkcí na území města.<sup>233</sup>

Ústavní soud řešil v jednom ze svých nálezu i zákaz prostituce stanovený obecně závaznou vyhláškou obce.<sup>234</sup> Ústavní soud vyslovil názor, dle něhož „pokud provozování určité činnosti představuje potenciální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoliv veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. To tehdy, odůvodňují-li to úvahy plynoucí z použití principu proporcionality, přičemž vždy je též třeba hodnotit intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé.“

V dané souvislosti bych chtěla zmínit problém týkající se § 10 zákona o obcích a § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30.9.2003. Ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb. zmocnilo s účinností od 1. ledna 2001 (do 30.9.2003) obec k vydání obecně závazné vyhlášky, kterou mj. „může pro území obce či jeho část nařídit k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů“.

Obec tedy byla v tomto konkrétním případě nadbytečně zmocněna k vydání určitého druhu vyhlášek dvěma zákony. Vzhledem k tomu, že dva zákony řešily shodný okruh problémů, kladu si otázku, „na základě zmocnění kterého zákona měla obec danou vyhlášku vydat“. Mám za to, že příslušná vyhláška měla být vydána na základě § 96 zákona č. 258/2000 Sb., a to vzhledem k tomu, že zákon č. 258/2000 Sb. je ve vztahu k obecnímu zřízení zákonem novějším, jakož i zákonem speciálním, přičemž § 96 zákona č. 258/2000 Sb. byl jakousi nepřímou novelou § 10 zákona o obcích.<sup>235</sup> Současně bych však chtěla dodat, že obci nic nebránilo v tom, aby předmětná vyhláška byla vydána podle § 10 zákona o obcích.

Jak jsem již shora uvedla, na základě § 10 bylo možno obecně závaznou vyhláškou regulovat, i když omezeně, neboť § 10 byl pro regulaci této oblasti velmi obecný, též problém s neukázněnými chovateli psů, se kterými se obce velmi často potýkají. Domnívám se, že je v souladu se zákonem, když obecně závazná vyhláška např. stanoví zákaz volného pobíhání psů na veřejných prostranstvích obce s tím, že je současně třeba, aby vyhláška v zájmu právní jistoty obsahovala přesný výčet míst, kde se příslušné jednání zakazuje.

Podle mého názoru by se při vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž hlavním účelem je zajistit místní záležitosti veřejného pořádku, mělo respektovat, aby závazné

<sup>232</sup> Nález Pl. ÚS 4/2000 (vyhlášen pod č. 51/2001 Sb.)

<sup>233</sup> Nález Pl. ÚS 23/99 (vyhlášen pod č. 129/2001 Sb.)

<sup>234</sup> Nález Pl. ÚS 69/04

<sup>235</sup> Stejný názor i S. Kadečka: Poznámky k praktickému výkladu pěti ustanovení zákona o obcích, Moderní obec 4/2001, s. 33, kde autor uvádí, že „§ 96 zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba ve vztahu k § 10 zákona o obcích chápat jako lex posterior a současně i lex specialis; v daném případě došlo k nepřímé novelizaci ustanovení § 10 zákona o obcích“.

podmínky byly stanoveny skutečně jen pro toto zajištění, aby tedy vyhlášky nesledovaly jiný účel a aby stanovené podmínky byly omezeny jen na nezbytný rozsah. Obce by měly před samotným vydáním vyhlášky zvážit, zda regulace je skutečně potřebná a účelná.

Za významné pozitivum nového obecního zřízení považují *terminologické rozlišení právních předpisů obce*, a to na *obecně závazné vyhlášky obce* (samostatná působnost) a na *nařízení obce* (přenesená působnost). Smyslem tohoto ustanovení, jak již bylo shora konstatováno, bylo především odstranit pochybnosti v případě, kdy obec byla zmocněna k vydání obecně závazné vyhlášky, přičemž nebylo vždy jednoznačné, zda se v konkrétním případě, pokud to zákon výslovně nestanovil, má jednat o obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci přenesené či samostatné působnosti.

Nedostatkem ustanovení, které terminologicky rozlišovalo právní předpisy obce, byla *podle mého názoru* skutečnost, že nabylo na účinnosti k 12. listopadu 2000, tedy k datu, kdy téměř všechny zákony používaly pouze pojem „*obecně závazná vyhláška*“, aniž by bylo rozlišeno, v rámci jaké působnosti má být vyhláška vydána. Zmiňovaný nedostatek byl zmírněn v těch případech, kdy zákon přímo stanovil, že „*se jedná o obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci přenesené působnosti*“, neboť v takovém případě bylo možno výkladem dovodit, že se ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb. jedná o nařízení obce. Pokud však zákon takovouto konkretizaci neobsahoval, pak bylo nutno s účinností od 1. ledna 2003 vyjít z § 8 zákona o obcích.

V období od 12. listopadu 2000 do 1. ledna 2003 tedy bylo třeba v každém sporném případě dovozovat výkladem, zda má jít o obecně závaznou vyhlášku či nařízení. Muselo se určit, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost obce. V dané souvislosti *je podle mého názoru* třeba respektovat taktéž hlavu VII. Ústavy České republiky. Podle Ústavy „*je možno výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“, tj. zákon by měl přímo říci, že se jedná o výkon státní správy, popř. by měla být tato skutečnost zřejmá. Pokud tyto podmínky nejsou splněny, pak se jedná o působnost samostatnou. Podle Ústavy „*může být působnost zastupitelstev stanovena zákonem, přičemž zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku*“. Do samosprávy tedy patří vše, co zákon svěřuje obci a není výslovně stanoveno, že se jedná o výkon státní správy.

Zákon stanovil i postup při vyhlašování právních předpisů obce, nabývání jejich účinnosti, jakož i zajištění jejich přístupnosti veřejnosti. Právní předpisy obce podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním, avšak tento podpis je spíše symbolický, neboť starosta nemá právo veta.

Zákon vypočítává *orgány obce*, přičemž pro obecní zastupitelstvo a obecní radu se zavádí nový pojem *zastupitelstvo obce a rada obce*. Zde *spatřují* snahu dát do souladu zákonem užívaný pojem zastupitelstvo obce s pojmem užívaným Ústavou (od pojmu zastupitelstvo obce se pak odvozuje i pojem rada obce). Mezi orgány obce tedy konkrétně patří: *zastupitelstvo obce, rada obce, starosta a obecní úřad*. Orgánem obce je též *zvláštní orgán zřízený podle zvláštního zákona* a dále i *komise rady obce, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti*. K orgánům obce řadí zákon o obecní policii i *obecní policii*.<sup>236</sup>

V souvislosti s problematikou orgánů obce *podotýkám*, že obecní zřízení s účinností do 1.1.2003 nikde výslovně nestanovilo, jak by se přesně měl označovat zástupce primátora. Nejednalo se však *podle mého názoru* o závažný problém, neboť přesné označení zástupce primátora není, z hlediska výkonu jeho funkce, nijak důležité. Pokud bych *vyšla* z textu zákona, pak „*pokud hlava VII, která upravuje problematiku statutárních měst, nestanoví výslovně jinak, platí pro statutární města, jejich městské obvody a městské části ustanovení*

<sup>236</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

ostatních hlav zákona“. Z dikce zákona tak poněkud paradoxně vyplývalo, že zástupce primátora se má nazývat jako „*místostarosta primátora*“. Domnívám se však, že nebylo nijak závažným porušením zákona, když se pro označení funkce zástupce primátora použil namísto pojmu „*místostarosta primátora*“ již dříve zavedený a používaný pojem „*náměstek primátora*“, popř. „*zástupce primátora*“, který byl uveden v původním znění nařízení vlády č. 358/2000 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

Ve srovnání s předchozím obecním zřízením definuje nové obecní zřízení pojem „*občan obce*“ přesněji. Definice občana obce v zákoně č. 367/1990 Sb. totiž vyvolávala určité nejasnosti v tom smyslu, „*zda občanství obce předpokládá státní občanství České republiky či nikoliv*“. Občanem obce byl původně označen „*ten, kdo má v obci trvalý pobyt nebo mu bylo uděleno čestné občanství obce*“. Nyní je za občana obce považována „*fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, a je v obci hlášena k trvalému pobytu*“.<sup>237</sup>

Nový zákon o obcích rozšířil práva občanů obce, např. o právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva atd.

Významné je jistě právo občanů obce vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok. Jedná se o právo, které měli občané obce i v předchozím zákoně o obcích.<sup>238</sup> Z praxe jsou však bohužel známé případy, kdy občané chtěli vznést své připomínky k návrhu rozpočtu přímo na zasedání zastupitelstva obce, čemuž však bylo ze strany zastupitelstva obce zabráněno a rozpočet byl nakonec schválen. K takové situaci *bych chtěla zdůraznit*, že občan obce má nepochybně právo vystoupit na zasedání zastupitelstva se svými připomínkami k rozpočtu obce, a to samozřejmě před jeho schválením, i když to zákon výslovně neuvádí, jinak by dané ustanovení ztrácelo svůj smysl. V případě porušení práva by bylo třeba se obrátit na příslušný dozorový orgán s návrhem na pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce.

V souvislosti s právy občanů obce je podstatné i to, že nový zákon přiznává, s výjimkami volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu, oprávnění občanů obce i „*těm fyzickým osobám, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost*“. Toto ustanovení má v praktickém životě určitě význam, neboť i lidé vlastníci nemovitost v konkrétní obci mají mít právo podílet se určitým způsobem na životě v obci.

K tomu, aby mohly příslušné fyzické osoby uplatit svá zákonná práva, vyžaduje zákon splnění dvou shora uvedených podmínek. Z ustanovení zákona *dovozují* jednak oprávnění obce požadovat na fyzických osobách, které chtějí uplatnit některé ze svých práv uvedených v § 16 odst. 2 písm. c) až g) zákona o obcích, prokázání skutečností, jež požaduje zákon, tj. dosažení věku 18 let a vlastnictví nemovitosti na území obce, a jednak povinnost fyzických osob zákonné požadavky před uplatněním svých práv prokázat. Určitý *nedostatek* však *spatřuji* v tom, že formu, jakou se má fyzická osoba prokazovat, zákon o obcích neupravuje.

*Zastávám názor*, že není v rozporu se zákonem, když si zastupitelstvo obce schválí jednací řád, v němž se obecně stanoví požadavek obce k tomu, aby fyzické osoby před uplatněním svých práv prokázaly zákonné požadavky buď občanským průkazem, nějakým jiným dokladem, či jinou formou, přičemž pokud toto příslušná fyzická osoba odmítne učinit, nemělo by jí být umožněno uplatnit své právo; v opačném případě postrádá zákonné

<sup>237</sup> § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>238</sup> § 20 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., podle něhož bylo třeba, aby „návrh rozpočtu a vyúčtování hospodaření za uplynulý kalendářní rok byl vhodným způsobem zveřejněn nejméně 15 dnů před projednáváním v obecním zastupitelstvu, aby se k němu mohli občané obce vyjádřit. Připomínky mohli občané uplatnit buď písemně ve stanovené lhůtě nebo ústně na zasedání zastupitelstva.“

ustanovení na významu. Nejvhodnější by tedy zřejmě byla dohoda mezi obcí a fyzickou osobou o tom, jakou formou se prokázání provede. *Problém* v konkrétním případě však *spatřuji* v možném rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Pro úplnost *dodávám*, že hlava I. obsahuje dále např. pravidla pro sloučení obcí, připojení obcí, oddělení části obce; podrobná ustanovení týkající se názvu obce, ulic, veřejných prostranství a číslování budov atd.

#### 1.4. K hlavě II. zákona č. 128/2000 Sb. - „Samostatná působnost obce“

Hlava II. především definuje *pojem „samostatná působnost“*. Zákon č. 128/2000 Sb. vymezuje samostatnou působnost nejprve obecně,<sup>239</sup> dále vymezuje samostatnou působnost odkazem na vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce<sup>240</sup> a na vyhrazenou pravomoc rady obce<sup>241</sup>. Do samostatné působnosti obce dále patří i záležitosti, které stanoví zvláštní zákony.

Při výkonu samostatné působnosti se „*obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona*“.<sup>242</sup> V této souvislosti bych *zmínila*, že v případě nařízení zákon vyžaduje „*jeho soulad nejen se zákony, ale i s jinými právními předpisy*“.<sup>243</sup> Není zcela jasné, z jakého důvodu se stanoví něco jiného pro obecně závazné vyhlášky a něco jiného pro nařízení. *Podle mého názoru* by bylo vhodné do zákona doplnit, aby i obecně závazné vyhlášky byly v souladu nejen se zákony, ale i s jinými právními předpisy, neboť obecně závazné vyhlášky i nařízení jsou právní normy obce se stejnou právní silou.

Zákon v hlavě II. obsahuje významná ustanovení týkající se *hospodaření s majetkem obce*, což představuje podstatnou část samostatné působnosti obce. Z nových zákonných ustanovení *dovozuji*, že je obec do budoucna více limitována zákonem, dokonce zákon stanoví sankce v případě nedodržování zákonných pravidel. Tím je *podle mého názoru* vyjádřena snaha odstranit nedostatky, ke kterým v minulosti ve zmiňované oblasti docházelo.

V úvodu ustanovení o hospodaření s majetkem obce jsou obsaženy obecné teze, např. „*je obec povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky*“ atd. Nutno dodat, že další nakládání s majetkem obce a hospodaření s finančními prostředky v rozpočtu obce, jakož i sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce upravuje *zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, ve znění pozdějších předpisů.

Velký význam má *ustanovení § 39* obecního zřízení, které stanoví postup obce v případě záměru prodat, směnit, darovat, pronajmout či poskytnout jako výpůjčku vlastní nemovitý majetek.<sup>244</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o majetek obce, záleží na obci, potažmo příslušném orgánu obce, jaká si zvolí kritéria, na základě nichž se bude v konkrétním případě určovat pořadí předložených nabídek (např. podle výše nabídky, záměru využít majetku atd.).

<sup>239</sup> § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>240</sup> § 84 a 85 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>241</sup> § 102 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>242</sup> § 35 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>243</sup> § 61 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>244</sup> § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. říká, že „záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku zveřejní obec po dobu nejméně 15 dnů před samotným projednáváním orgány obce na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli případní zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Zákon současně umožňuje, aby tento záměr byl v obci zveřejněn i způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, právní úkon je od počátku neplatný.“ Shora uvedené neplatí v případě pronájmu bytů a hrobových míst anebo pronájmu nebo výpůjčky majetku obce na dobu kratší než 30 dnů (§ 39 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.).

*Domnívám se, že by bylo jistě vhodné, aby podmínky obce byly dány předem, čímž by byly známy všem zájemcům; dále by nemělo docházet k tomu, aby někteří zájemci byli vyloučeni již předem, a to z důvodu stanovení nějaké omezující podmínky ze strany obce, neboť podle mého názoru je smyslem a účelem nových ustanovení zákona umožnit všem zájemcům usilovat za rovných podmínek o získání nemovitého majetku obce.*

*Připomenuli-li zákon č. 367/1990 Sb., tento problematiku hospodaření s majetkem obce také reguloval,<sup>245</sup> avšak na rozdíl od zákona č. 128/2000 Sb. mj. nestanovil výslovně povinnost uveřejnit záměr přímo na úřední desce a nestanovil ani žádnou sankci při porušení zákonných ustanovení.*

*V souvislosti s problematikou pronájmu nebytových prostor obce se začaly po přijetí nových zákonných pravidel objevovat určité nejasnosti spočívající v tom, „jak postupovat, když obec uzavřela nájemní smlouvy ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. a tyto měly vypršet v době po nabytí účinnosti nového obecního zřízení“, přičemž s tím souvisel problém, „zda je nutno respektovat nové obecní zřízení, tj. zákon č. 128/2000 Sb., a záměr obce pronajmout nebytové prostory zveřejnit v zákonem stanovené lhůtě, a to v případě, že je obec s dosavadními nájemci spokojená, a nájemní smlouvu chce s nimi prodloužit“.*

*Mám za to, že by bylo v rozporu se zákonem, když by dosavadní nájemce zaslal obci žádost o prodloužení smlouvy, a obec by do stávající nájemní smlouvy vložila jakousi doložku o tom, že se smlouva prodlužuje. Domnívám se, že nájemní smlouva uzavřená na dobu určitou skončí svou platnost ke dni, který je v ní uveden. Na základě toho nájemní vztah mezi obcí a dosavadním nájemcem končí a obec dále musela postupovat podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, s čímž potom souvisí § 41 obecního zřízení.<sup>246</sup>*

*Za situace, že v nájemní smlouvě uzavřené ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. bylo stanoveno, že „smlouvu je za splnění stanovených podmínek možno prodloužit“, pak se domnívám, že toto smluvní ujednání mělo přednost před zákonem a obec tak mohla smlouvu prodloužit, aniž by jakýmkoliv způsobem svůj záměr zveřejňovala.*

*Rozhodování o nabytí a převodu nemovitých věcí patří mezi majetkoprávní úkony spadající do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, jedná se tedy o pravomoc, kterou nemůže zastupitelstvo obce svěřit radě. Daný majetkoprávní úkon tedy nemůže být platně učiněn bez předcházejícího usnesení zastupitelstva obce o tom, že takový úkon má být uskutečněn. Pokud by takové rozhodnutí ze strany zastupitelstva nebylo učiněno, příslušný majetkoprávní úkon by byl v rozporu se zákonem a nastala by zřejmě absolutní neplatnost tohoto úkonu podle § 39 občanského zákoníku.<sup>247</sup>*

*I když to zákon výslovně nestanoví, mám za to, že usnesením zastupitelstva obce v této věci by mělo být rozhodnuto o majetkoprávním úkonu jako celku, tedy o celém jeho obsahu. Domnívám se, že je nutno, aby zastupitelstvo vědělo nejen např. o prodeji konkrétní nemovitosti, ale i o všech podstatných náležitostech s tím souvisejících, tzn. např. i o stanovené ceně. Zřejmě by tedy nestačilo usnesení zastupitelstva, které by stanovilo, že má být uzavřena smlouva o prodeji nemovitosti, a nebyly by schváleny také podmínky, za nichž se tak má stát. Pokud by však konkrétní usnesení zastupitelstva obce postrádalo např.*

<sup>245</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. stanovil, že „záměry obce převést nemovitý majetek a pronajmout jej, též s výjimkou bytů, musí být v obci vhodným způsobem zveřejněny nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky“.

<sup>246</sup> § 41 zákona č. 128/2000 Sb. stanovil, že „pokud podmiňuje zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, již bude potvrzeno, že zákonné podmínky jsou splněny“.

<sup>247</sup> § 39 občanského zákoníku říká, že „neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se příčí dobrým mravům“. S účinností od 1.1.2003 bylo zákonem č. 313/2002 Sb. výslovně v zákoně o obcích zakotveno, že „právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné“ (§ 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 313/2002 Sb.).

stanovení kupní ceny příslušné nemovitosti, nemělo by to být důvodem pro to, aby příslušný právní úkon, např. uzavření kupní smlouvy, byl považován ze neplatný.

V souvislosti s § 39 odst. 1 obecního zřízení bych *chtěla zmínit* i určitou *nejasnost*, která souvisí s tím, že v citovaném ustanovení je uložena povinnost obce „*zveřejnit příslušný záměr obce po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu*“.<sup>248</sup> Zákon o obcích výslovně nestanoví, od kterého dne počíná tato lhůta běžet. *Domnívám se*, že se v konkrétním případě nejedná o lhůtu procesně právní, ale hmotně právní, tudíž nelze správně řád použít. *Podle mého názoru* je třeba subsidiárně použít § 122 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého platí, že „*lhůta určená počtem dní počíná dnem, který následuje po události, jež je rozhodující pro její počátek*“.<sup>249</sup>

Nové bylo v dané souvislosti již shora zmiňované *ustanovení § 41*, zavádějící institut tzv. „*doložky*“. Zákon náležitosti doložky nijak nekonkretizuje, tudíž záleží na obci, jaký tato bude mít konkrétní obsah.<sup>250</sup> *Podle mého názoru* by doložka měla především obsahovat kdo, kdy a jak příslušný právní úkon schválil, jakož dále i splnění dalších podmínek platného právního úkonu.

*Mám za to*, že hlavním smyslem doložky podle § 41 obecního zřízení byl zřejmě úmysl zákonodárce chránit druhou smluvní stranu, poskytnout této straně více právní jistoty a zamezit pochybnostem o platnosti příslušného právního úkonu.

V případě, že by smlouva nebyla opatřena doložkou, pak se *domnívám*, že zde nelze hovořit o neplatnosti právního úkonu za podmínky, že byl právní úkon ze strany obce řádně schválen a vše bylo dostatečně uvedeno v usnesení.<sup>251</sup>

Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Zákon rozlišuje tyto tři *formy spolupráce*:

- a) na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- b) na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí (dále jen „*svazek obcí*“),
- c) zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma či více obcemi.

Zákon sice výslovně vylučuje pro spolupráci mezi obcemi samotnými užití občanského zákoníku upravující zájmová sdružení právnických osob a smlouvu o sdružení, avšak v jiném ustanovení hovoří o tom, že „*o právní způsobilosti svazku obcí, jeho registraci, zrušení a zániku platí § 20i a 20j občanského zákoníku*“. Poněkud nadbytečným se mi jeví další ustanovení zákona o obcích, jež říkalo, že „*pro zrušení svazku obcí a jeho zánik platí obdobně ustanovení § 20j občanského zákoníku*“.

V souvislosti se svazky obcí bych *chtěla zmínit* přechodná ustanovení,<sup>252</sup> která stanoví, „*že svazky obcí podle tohoto zákona jsou dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, a dále, že svazky obcí podle tohoto zákona jsou i zájmová sdružení právnických osob založená pouze obcemi podle § 20f a násl. občanského zákoníku, která do 31. prosince 2001 splní podmínky stanovené v § 50 a 51 tohoto zákona*“. Konkrétní postup situace v době od 12. listopadu 2000, tedy po nabytí účinnosti nového obecního zřízení, do 31. prosince 2001, nebyl zákonem již nijak výslovně

<sup>248</sup> S účinností od 1.1.2003 běží lhůta 15 dnů nikoliv před projednáním v orgánech obce, ale před rozhodnutím v příslušném orgánu obce.

<sup>249</sup> Odlišný názor uvádí Ministerstvo vnitra, který zákon vykládá tak, že „*jak den vyvěšení, tak den sejmutí se započítává do běhu lhůtu*“.

<sup>250</sup> Srov. J. Hamplová: Jak na doložky podle § 41, Moderní obec 5/2001, s. 35, kde autorka uvádí několik vzorových znění doložky.

<sup>251</sup> Stejný názor i J. Hamplová, cit. článek, s. 35, kde autorka uvádí, že „*pokud byl právní úkon řádně schválen, v usnesení řádně zachycen, ale ve smlouvě není doložka, pak ač jde o smlouvu, která nemá všechny náležitosti podle zákona o obcích, nepůjde o neplatnost, ale formální odstranitelný nedostatek*“.

<sup>252</sup> § 151 odst. 4 a 5 zákona č. 128/2000 Sb.



řešen. *Mám za to*, že v případě, když zákonné podmínky byly řádně a včas splněny, mělo dojít k transformaci příslušných sdružení přímo ze zákona.

V rámci transformace zájmového sdružení podle § 151 odst. 5 zákona o obcích bylo třeba, aby členské obce přijaly smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí, přičemž přílohou této smlouvy byly stanovy, jejichž obligatorní náležitosti uvádí zákon.<sup>253</sup> Vzhledem k tomu, že zákon o obcích u smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí neuvádí ani formu ani její náležitosti, na rozdíl od smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, záleží pouze na členských obcích, co vše si v konkrétní smlouvě upraví.

Hospodaření svazku obcí upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.<sup>254</sup> Platí, že „*svazek obcí hospodaří nejen s majetkem, který ze svého vlastního majetku členské obce do svazku obcí vložily, ale i s majetkem, který svazek obcí získal svou vlastní činností*“. Podstatné podle mého názoru je, že majetek, který obec vložila do svazku obcí, zůstává ve vlastnictví této obce, nikoliv svazku. S vloženým majetkem jsou orgány svazku oprávněny nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena zastupitelstvu obce, nelze převést na orgány svazky obcí.

Z díkce zákona *dovozuji*, že dnem účinnosti zákona č. 250/2000 Sb., tj. 1. ledna 2001, se svazek obcí nemohl stát vlastníkem majetku, který do něj vložila členská obec. Pokud však jde o majetek, jež získá svazek obcí, jakožto právnická osoba, v průběhu své činnosti, pak *vysslovuji názor*, že vlastníkem tohoto majetku se stává svazek obcí, neboť zákon č. 250/2000 Sb. ani zákon o obcích toto nevylučují.

Určitý problém mohl nastat v případě majetku, se kterým hospodařil svazek obcí či zájmové sdružení právnických osob založené pouze obcemi (dále jen „*svazky*“) přede dnem 1.1. 2001, tj. předtím, než zákon č. 250/2000 Sb. nabyl na účinnosti. Před tímto datem totiž zákon nestanovil, že „*majetek, který do svazků vložila členská obec, zůstává majetkem této obce*“. Daný problém neřešil výslovně ani zákon o obcích ani zákon č. 250/2000 Sb., např. stanovením povinnosti svazku obcí převést tento majetek na obec.

*Podle mého názoru* bylo možno výkladem dovodit, že žádný zákon nevylučoval, aby byly svazky vlastníkem majetku, jež do něj vložily obce před 1. lednem 2001, a dále i majetku, který svazky, jakožto právnické osoby, získaly při výkonu své činnosti. Současně se *domnívám*, že nic nebránilo tomu, aby se zastupitelstva členských obcí svazků dohodla např. i tak, že dosavadní majetek svazků si rozdělí podle toho, co původně do sdružení vložily včetně poměrné části na podíl z dalšího získaného majetku svazků a tento majetek pak vloží zpět do svazků, avšak napříště se již bude jednat o majetek členské obce, nikoliv svazků.

Ustanovení občanského zákoníku o *zájmových sdruženích právnických osob* a o *smlouvě o sdružení* lze použít pouze na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích. Zákon o obcích tedy umožňuje, aby obce mohly spolupracovat nejen mezi sebou navzájem, ale i s jinými fyzickými či právnickými osobami, kdy mohou vytvářet zájmová sdružení právnických osob ve smyslu § 20f a násl. občanského zákoníku.

Dále mohou obce spolupracovat i s *obcemi jiných států*, mohou být i členy *mezinárodních sdružení místních orgánů*.

Pro úplnost *dodávám*, že hlava II. obsahuje dále např. čestné občanství, správní delikty atd.

<sup>253</sup> § 50 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>254</sup> § 38 až 39a zákona č. 250/2000 Sb.

### 1.5. K hlavě III. zákona č. 128/2000 Sb. - „Přenesená působnost“

Obec i nadále vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon v tomto případě hovoříme o tzv. „*přenesené působnosti*“. Jelikož v rámci přenesené působnosti plní orgány obce úkoly uložené obci státem, stát ze svého rozpočtu přispívá obce na plnění těchto úkolů.

V porovnání se zákonem č. 367/1990 Sb. byla ustanovení nového zákona o obcích stručnější v případě, že obec nezabezpečovala sama výkon přenesené působnosti. Do 12.7.2002 obce, které spolu sousedily, mohly navrhnout okresnímu úřadu společný výkon přenesené působnosti pro tyto obce; pokud okresní úřad s předloženým návrhem vyslovil souhlas, stanovil svým nařízením, že obecní úřad jedné z těchto obcí bude vykonávat vymezený rozsah přenesené působnosti na území ostatních zúčastněných obcí.

Zákon dále do 12.7.2002 v případě, když obec řádně nezabezpečovala výkon přenesené působnosti, umožňoval, aby jej převzal v celém svěřeném rozsahu nebo jen na některém úseku příslušný pověřený obecní úřad. Je třeba *zdůraznit*, že nebylo možné v žádném případě převést plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti z obce na okresní úřad, tj. na státní orgán.

Do hlavy III. obecního zřízení byla zařazena i ustanovení upravující postavení *pověřeného obecního úřadu*, jakožto orgánu obce vykonávajícího přenesenou působnost pro více obcí ve správních obvodech a v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Sídla a správní obvody jednotlivých pověřených obecních úřadů byla s účinností od 12.11.2000 do 1.1.2003 stanovena vyhláškou Ministerstva vnitra č. 349/2000 Sb., o stanovení sídel a správních obvodů pověřených obecních úřadů, ve znění vyhlášky č. 437/2000 Sb.

### 1.6. K hlavě IV. zákona č. 128/2000 Sb. - „Orgány obce“

Jak vyplývá z nadpisu hlavy IV. zákona, zabývá se tato zejména orgány obce, tj. konkrétně zastupitelstvem obce, radou obce, starostou a obecním úřadem.

#### A) Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce *rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti* obce; s účinností do 12.7.2002 zákon dále říkal, že „*zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do přenesené působnosti, jen stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon*“ (např. vydávání nařízení obce). Na základě zákona č. 367/1990 Sb. schvalovalo obecní zastupitelstvo v přenesené působnosti územně plánovací dokumentaci. *Podotýkám*, že schvalování územního plánu obce a regulačního plánu, jakož i vyhlásování jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou, patřilo s účinností od 12.11.2002 do 1.1.2007 podle zákona č. 128/2000 Sb. již do samostatné působnosti zastupitelstva. Dnem 1.1.2007 nabyl na účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb., který již namísto obecního zřízení upravuje problematiku územního plánu obce a regulačního plánu.

Zákon opět *vyhrazuje určitý okruh činností pouze zastupitelstvu*. Zmiňuji zákonné ustanovení, které říká, že „*zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce*“.<sup>255</sup> Z dikce zákona tedy vyplývá, že rada má též určitou, zákonem vyhrazenou, působnost, do které nemůže zastupitelstvo obce zasahovat.

Shora citované ustanovení *osobně považuji za problematické*, neboť v něm *spatřuji možný rozpor s Ústavou*, která zastupitelstvo obce chápe jako vrcholný orgán obce oprávněný

<sup>255</sup> § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb.

rozhodovat o jakékoliv otázce spadající do samostatné působnosti obce.<sup>256</sup> *Domnívám se*, že tímto sporným ustanovením se chtěl zákonodárce zřejmě vyhnout případnému zpomalení při rozhodování obce za situace, že by se zastupitelstvo rozhodlo vztáhnout velké množství kompetencí přímo na sebe. Zákonodárce chtěl tedy zřejmě „ochránit“ radu obce, a to posílením jejího postavení i samotného smyslu tím, že by rada měla vždy zajištěný určitý okruh záležitostí, o kterých bude rozhodovat pouze ona sama.

Ať byl důvod zákonodárce jakýkoliv, *mám za to*, že by jej to nemělo opravňovat k tomu, aby zákonem vyloučil volené zastupitelstvo z rozhodování jakékoliv záležitosti spadající do samostatné působnosti obce. Pro úplnost *dodávám*, že ustanovení o vyhrazené působnosti rady obce bylo do zákona č. 128/2000 Sb. zařazeno až na základě podnětu poslanců. Pro praktický život je však *podstatné*, že shora zmiňovaný možný rozpor zákona o obcích s Ústavou České republiky dosud Ústavní soud, který je k tomu podle Ústavy kompetentní, nevyslovil, tudíž je třeba ustanovení zákona o obcích i nadále respektovat. Působnosti vyhrazené zákonem pouze radě obce náleží tudíž k rozhodování pouze tomuto orgánu a zastupitelstvo není na základě zákona oprávněno vztáhnout si rozhodování v těchto věcech na sebe. *Domnívám se* však, že by vždy v těchto případech měla být zastupitelstvu, pokud o to projeví zájem, ponechána alespoň možnost projednání a sdělení stanoviska.

Jelikož zákon č. 367/1990 Sb. nestanovil výslovně přesný *okamžik vzniku mandátu* člena zastupitelstva obce, pouze říkal, že „*člen obecního zastupitelstva nabývá práv a povinností člena obecního zastupitelstva zvolením*“, dovozovalo se, že „*zvolení*“ nastalo okamžikem ukončení hlasování. Na tento nedostatek zákon č. 128/2000 Sb. zareagoval tím, že již výslovně stanovil, že „*mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením, přičemž ke zvolení dojde ukončením hlasování*“. Práv a povinností se člen zastupitelstva obce ujímal složením slibu, jehož znění bylo, oproti znění uvedenému v zákoně č. 367/1990 Sb., pozměněno.

Nově se přímo v zákoně o obcích nachází ustanovení upravující *odměňování členů zastupitelstev obcí*, přičemž věcné řešení vycházelo z nařízení vlády č. 262/1994 Sb., o odměnách členů zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů. Pro účely odměňování rozděluje zákon, obdobně jako předchozí právní úprava, členy zastupitelstev obcí na tzv. *uvolněné členy* zastupitelstev obcí a tzv. *neuvolněné členy* zastupitelstev obcí.

V souvislosti s odměňováním členů zastupitelstev obcí se objevil konkrétní *problém* spočívající v tom, „*zda lze poskytnout členům zastupitelstva obce peněžitý dar, a to jako odměnu za výkon jejich funkce*“. Na danou záležitost se objevil názor, že „*poskytnutí peněžitého daru jako odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce není možné*“, přičemž tento názor vycházel z toho, že „*členům zastupitelstva obce poskytuje obec, v souladu s pravidly obsaženými v § 71 a násl. zákona o obcích a v prováděcím předpise, za výkon jejich funkce odměnu nikoliv dar*“.

*Podle mého názoru* však nic nebrání tomu, aby členům zastupitelstev obcí byl vyplacen vedle odměny podle § 71 a násl. zákona o obcích i peněžitý dar jako ocenění jejich práce za výkon jejich funkce. Odměňování členů zastupitelstev obcí sice upravuje jak zákon o obcích, tak i nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ale zákon

<sup>256</sup> Stejný názor i E. Matrasová, V. Šlauf: Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, Praha 2001, s. 107, kde autoři zastávají názor, že „ustanovení § 102 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je značně kontroverzní, neboť stanoví jmenovitě pravomoci rady obce v samostatné působnosti, které na sebe nemůže vztáhnout zastupitelstvo obce“; J. Hamplová: Zastupitelstvo a rada obce, Právní rádce 9/2000, kde autorka zastává názor, že „se v případě stanovení vyhrazené pravomoci rady obce jedná o rozpor s Ústavou České republiky“; J. Vedral: Změny v návrhu zákona o obcích, Moderní obec 5/2000, s. 34, kde autor vyjadřuje názor, že „nelze přehlédnout kolizi ustanovení řešící tzv. vyhrazenou působnost rady obce, tj. působnost, do které nebude moci zastupitelstvo obce zasahovat, s Ústavou, jakož i s Chartou místní samosprávy; vylučovat zastupitelstvo obce coby orgán volený v přímých volbách z rozhodování určitých záležitostí samosprávy obce neodpovídá principům ani jednoho ze zmíněných dokumentů“.

nikde nezakazuje možnost poskytnout členům zastupitelstev peněžité dar v souvislosti s výkonem jejich funkce. O poskytnutí peněžitých darů se rozhoduje v rámci samostatné působnosti, přičemž tyto peněžité dary jsou vypláceny z prostředků obce a hospodaření obce náleží do samostatné působnosti obce.<sup>257</sup> Dar může být poskytnut účelově či neúčelově a při poskytování peněžitých darů fyzickým osobám v hodnotě do 20 000,- Kč není rada obce ničím omezena. Rozhodování o poskytování peněžitých darů fyzickým osobám v hodnotě nad 20 000,- Kč náleží do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce.

Shrnou-li shora uvedené, poskytování peněžitých darů členům zastupitelstva obce v souvislosti s výkonem jejich funkce vedle odměňování, které jim náleží podle zákona a nařízení vlády, žádný právní předpis nijak neomezuje ani nezakazuje.

Zákon nově zavedl ustanovení o *dovolené* na zotavenou případně její poměrné části pro uvolněné členy zastupitelstev. Podstatné bylo do 12.11.2002 *ustanovení § 80*, které odkazovalo na ustanovení zákoníku práce v případě, že „zákon o obcích nestanoví jinak pro oblast vztahů vyplývajících z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva“.

V souvislosti s § 80 obecního zřízení se objevily diskuse, „zda v případě uvolněných členů zastupitelstva se na ně skutečně budou vztahovat všechna ustanovení zákoníku práce, pokud danou problematiku nebude zákon o obcích upravovat“. Konkrétně se např. jednalo o použití ustanovení § 73 odst. 3 zákoníku práce, který by pouze uvolněným členům zastupitelstva zakazoval členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Toto neplatilo, pokud by do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem a v souvislosti s členstvím by nepobírali odměnu. Shora zmiňovaná ustanovení zákona o obcích umožňovala dva výklady.

Za *prvé* by šlo o to, že zákoník práce by se vztahoval na uvolněné členy zastupitelstev v plném rozsahu, neboť zákon nekonkretizoval ustanovení zákoníku práce, které by se na tyto členy měly vztahovat, a za *druhé* by se dovodilo, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce uvolněného člena zastupitelstva obce se vztahoval prvořadě zákon o obcích a ze zákoníku práce pouze ta ustanovení, ve kterých zákoník práce výslovně stanoví, že se týkají výkonu veřejné funkce.

Z výše uvedeného by *vyplývalo*, že uvolnění členové zastupitelstev nemohli současně s výkonem své funkce vykonávat i podnikatelskou činnost a pobírat tak odměny v souvislosti se členstvím v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. V daném ohledu tak bylo možno *spatřovat problém* související se zvýhodněním neuvolněných členů zastupitelstev, na něž se omezující ustanovení § 73 zákoníku práce nevztahovalo.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, do jehož působnosti spadá pracovněprávní problematika, se k popisované záležitosti vyslovilo tak, že „pokud zvláštní zákon, tj. v konkrétním případě zákon o obcích, nestanoví pro uvolněné členy zastupitelstva zvláštní právní úpravu, je nezbytné aplikovat na uvolněné členy zastupitelstva všechna ustanovení zákoníku práce stejným způsobem jako na zaměstnance v pracovněprávních vztazích. Pokud zákoník práce výslovně stanoví, že § 73 odst. 2 se vztahuje na zaměstnance orgánů územních samosprávných celků, vztahuje se v této souvislosti i na uvolněné členy zastupitelstev územně samosprávných celků.“<sup>258</sup>

Názory odborníků na vzniklý problém nemohly odstranit rozpor v zákoně. Významné by samozřejmě bylo rozhodnutí soudu, žádná soudní judikatura však nebyla k dispozici. Zmiňovaný nedostatek byl odstraněn až novelou zákona o obcích.<sup>259</sup> Do doby, než byl rozpor odstraněn, bylo *podle mého názoru* možno vycházet z toho, že na vztahy vyplývající

<sup>257</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>258</sup> Pro úplnost uvádím, že se v daném případě nejednalo o zaměstnance orgánů územního samosprávného celku, ale o zaměstnance územního samosprávného celku, který má na rozdíl od orgánů právní subjektivitu.

<sup>259</sup> Zákonem č. 313/2002 Sb.

z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce se vztahuje především zákon o obcích a ze zákoníku práce pouze ta ustanovení, ve kterých zákoník práce výslovně stanoví, že se týkají výkonu veřejné funkce. V opačném případě by se na uvolněné členy zastupitelstva musela vztahovat i ta ustanovení zákoníku práce, jež např. upravují pracovní dobu, práci přesčas, noční práci, převedení na jinou práci atd., což by bylo v případě členů zastupitelstva obce nesmyslné.

Dosavadní *práva členů zastupitelstva obce* byla novým obecním zřízením v některých případech upřesněna a doplněna. Mezi práva člena zastupitelstva obce tradičně patří mj. právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu či její jednotlivé členy, na výbory atd.

Vzhledem k tomu, že toto právo bylo podobným způsobem zakotveno i v předchozím zákoně o obcích, byly s tímto i určité praktické zkušenosti. Někdy totiž došlo k tomu, že pokud člen zastupitelstva požádal o odpověď na nějakou otázku např. člena obecní rady, dostal ji až např. za dva měsíce v ústní podobě. V takovémto případě by nyní nastalo porušení zákona, neboť povinnost odpovědět je limitována lhůtou maximálně 30ti dnů; v žádném případě nelze odpověď odepřít např. proto, že zasedání rady je až za pět týdnů a odpověď bude poskytnuta až po tomto zasedání. Jelikož zákon o formě odpovědi nehovoří, *vycházela bych* z formy podání žádosti; pokud měla písemnou formu, měla by mít písemnou formu i odpověď.

Zákon rozšiřuje *povinnosti člena zastupitelstva obce* tak, že tento člen „je povinen hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce“. Nadále zůstává členovi zastupitelstva obce zachována povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, pokud je jejich členem, jakož i plnit zadané úkoly.

Jak již bylo shora uvedeno, zákon vypočítává *pravomoci, které jsou vyhrazeny pouze zastupitelstvu obce*.<sup>260</sup> Při jejich vymezení se vycházelo z nejdůležitějších úkolů obce v samostatné působnosti.<sup>261</sup>

Do *vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* patří i zřizování a rušení příspěvkových organizací, jakož i schvalování jejich zřizovacích listin. Problematiku příspěvkových organizací upravuje s účinností od 1. ledna 2001 nově zákon č. 250/2000 Sb. V praxi se v daném ohledu vyskytly určité *obtíže* spočívající v tom, že „*obce v době před nabytím účinnosti zákona č. 250/2000 Sb. a zákona č. 128/2000 Sb. zřídily příspěvkové organizace v souladu s tehdejší právní úpravou*“. Nyní je upravena tato problematika obdobně, avšak s jistými rozdíly. Bohužel neexistoval zákon, který by obsahoval přechodná ustanovení řešící postavení příspěvkových organizací zřízených před 1. lednem 2001 a k tomuto dni existující. Nebylo tedy nikde stanoveno, zda by měly obce změnit zřizovací listiny zmiňovaných příspěvkových organizací, v jaké lhůtě a zda by se i tyto příspěvkové organizace měly nově zapisovat do obchodního rejstříku.

Při řešení zmiňovaného problému se *přikláním k názoru*, že bylo v zájmu obcí uvést vše do souladu s platnými právními předpisy, tj. v konkrétním případě se zákonem č. 128/2000 Sb. a zákonem č. 250/2000 Sb. *Mám za to*, že by měla být zastupitelstvem obce schválena změna zřizovací listiny příslušné příspěvkové organizace, jakož i splněny veškeré požadavky uvedené v zákoně č. 250/2000 Sb.

S danou problematikou souvisel i obchodní zákoník, který říká, že do „*obchodního rejstříku se zapisují i jiné právnické osoby, o nichž to stanoví zákon*“. Tomu odpovídá § 27 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., kdy s účinností od 1. ledna 2001 nově platí, že „*příspěvkové organizace se zapisuje do obchodního rejstříku*“. Pro úplnost *zmiňuji* i ustanovení § 23 odst.

<sup>260</sup> § 84 odst. 2 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>261</sup> K vyhrazeným působnostem zastupitelstva patří např. rozhodování o vyhlášení místního referenda, volba a odvolání starosty a dalších členů rady atd.; mezi vyhrazené majetkoprávní úkony náleží např. zastavení nemovitých věcí atd.

I písm. b) zákona č. 250/2000 Sb. stanoví, že „*příspěvkové organizace jsou právnické osoby*“.

Pokud jde o to, „*kdo je příslušný schvalovat změny zřizovacích listin příspěvkových organizací*“, pak vycházím ze zákona o obcích, který říká, že „*schvalování zřizovacích listin náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce*“. Jelikož zákon o obcích ani zákon o rozpočtových pravidlech výslovně nehovoří o schvalování změn zřizovacích listin, je *podle mého názoru* třeba, a to vzhledem k tomu, že zřizování příspěvkové organizace, jakož i schvalování její zřizovací listiny náleží do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce, aby pouze zastupitelstvo obce schválilo změnu zřizovací listiny. Pod pojem „*schvalování zřizovacích listin*“ lze totiž bezpochyby zahrnout i schvalování jejich případných změn.

Pokud obec zřídí příspěvkovou organizaci, pak zřizovací listina musí též obsahovat přesné vymezení majetku, který je a zůstává ve vlastnictví obce a který obec předá příspěvkové organizaci do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití. V souladu se shora uvedeným *konstatuji*, že ze zákona č. 250/2000 Sb. vyplývá, že příspěvková organizace obce není vlastníkem žádného majetku, nýbrž jak jí svěřený majetek, tak i majetek získaný její vlastní činností pouze spravuje.<sup>262</sup>

Souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce je třeba k *platnému usnesení zastupitelstva*, jakož i k rozhodnutí či volbě. Pozornost *bych chtěla věnovat* § 88, který s účinností do 1.1.2003 *opravňoval zastupitelstvo obce zrušit usnesení rady obce, jestliže bylo v rozporu s právním předpisem nebo usnesením zastupitelstva obce*. Z uvedeného znění zcela zřetelně vyplývalo, že zastupitelstvo obce jako nejvyšší orgán může v samostatné působnosti vše, při respektování zákonných hranic, pokud na tom bude mít zájem. V kontrastu s tímto ustanovením vystupovala tzv. vyhrazená pravomoc rady obce, kdy má rozhodovat v zákonem vymezených záležitostech pouze rada obce. *Mám za to*, že ačkoliv zákon umožňuje pouze radě obce rozhodovat ve vymezených věcech, rada by se i při tomto rozhodování měla řídit závaznými pokyny zastupitelstva obce, a to vzhledem k tomu, že se jedná o nejvyšší orgán obce.<sup>263</sup>

*Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva* svolává v zákonné lhůtě dosavadní starosta, na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy toto zasedání svolávala obecní rada. Ustavujícímu zasedání zpravidla předsedá nejstarší člen zastupitelstva obce, než je zvolen starosta či nyní nově místostarosta. *Považuji* za pozitivum, že zákon nově pamatuje na situaci, kdy proběhla úspěšně volba místostarosty, avšak starosta dosud zvolen nebyl.

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby; do 1.1.2003 platilo, že tam, „*kde se volila rada obce, se scházelo zastupitelstvo nejméně jednou za 3 měsíce, přičemž v obcích, kde se rada nevolila, scházelo se zastupitelstvo nejméně jednou za 2 měsíce*“.<sup>264</sup> Toto ustanovení bylo ve srovnání se zákonem č. 367/1990 Sb. podrobnější, neboť stanovilo rozdílně minimální počet řádných zasedání zastupitelstva pro obce s radou a pro obce bez rady. Zákonem č. 367/1990 Sb. totiž bylo obecně stanoveno, že „*zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce*“. Nově zákon stanoví pravidlo pro konání zasedání zastupitelstva obce tím, že zasedání zastupitelstva obce se konají v *územním obvodu obce*. Tím se dává možnost, aby se zasedání zastupitelstva konala v části obce, kde není sídlo orgánů obce, např. v části sloučené obce.

<sup>262</sup> Stejný názor i P. Havlan: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?, Právní zpravodaj, únor 2003, s. 13, kde autor uvádí, že „podle platné právní úpravy nemohou příspěvkové organizace územních samosprávných celků vlastnit majetek“.

<sup>263</sup> Zákon č. 313/2002 Sb. § 88 s účinností od 1.1.2003 zrušil.

<sup>264</sup> Ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. bylo změněno zákonem č. 313/2002 Sb. s tím, že se obecně stanovilo, že „zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce“ (již se nerozlišuje, zda je či není v obci rada obce a daná problematika byla upravena tak, jak ji původně upravoval zákon č. 367/1990 Sb.).

I podle nového obecního zřízení „zasedání zastupitelstva svolává a zpravidla řídí starosta, přičemž starostovi je uložena povinnost svolat zasedání zastupitelstva v případě, když o to požádají v zákonem taxativně vyjmenované subjekty, např. hejtman kraje“. V tomto případě lze hovořit o tzv. „mimořádném zasedání zastupitelstva obce“, i když zákon tento pojem nezná. Domnívám se, že hlavním smyslem tohoto ustanovení je především zabezpečení jednání zastupitelstva obce, pokud k tomu existuje relevantní důvod. Mezi tzv. řádnými zasedáními zastupitelstva se totiž může vyskytnout nějaká otázka, o které se např. určitý počet členů zastupitelstva obce domnívá, že je třeba ji projednat a rychle rozhodnout, přičemž nelze s rozhodnutím čekat až na nejbližší konání řádného zasedání zastupitelstva.

I podle nového obecního zřízení platí, že „zasedání zastupitelstva obce je veřejné“. V této souvislosti se objevuje otázka, „zda je možné vykázat ze zasedání novináře a jiné osoby, které nejsou občany obce, nemají na území obce nemovitost ani nejsou nijak s obcí spojeny“. V daném případě chápu ustanovení zákona o obcích zaručující veřejnost zasedání zastupitelstva jako ustanovení, které se vztahuje obecně na všechny občany, tudíž ze zasedání zastupitelstva obce zřejmě nelze bezdůvodně v žádném případě kohokoliv vykázat. V daném ohledu je třeba respektovat i čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.<sup>265</sup>

Pokud budu posuzovat, „zda je platné každé usnesení zastupitelstva obce schválené zákonem stanovenou většinou členů bez ohledu na to, zda bylo přijato na veřejném či neveřejném zasedání zastupitelstva nebo je platné pouze to usnesení, které bylo přijato na veřejném zasedání“, pak bych chtěla říci, že zákon o obcích nerozlišuje mezi veřejným a neveřejným zasedáním zastupitelstva obce. Jak jsem již uvedla, zasedání zastupitelstva je ze zákona veřejné, přičemž jinou variantu zákon nezná. Pokud by se tedy sešlo zastupitelstvo obce na svém jakémsi neveřejném zasedání, aniž by o něm byla současně informována veřejnost, a rozhodovalo by se zde o nějaké věci podle zákona, pak by podle mého názoru došlo k porušení zákona. Podmínky platnosti usnesení zastupitelstva upravuje zákon, tudíž pokud by nebyly splněny všechny zákonné podmínky, usnesení by bylo neplatné a následně by se mělo postupovat podle dozorových ustanovení zákona o obcích.

Nové obecní zřízení rozšiřuje i ustanovení týkající se *informování občanů o konání zasedání zastupitelstva obce*. Podle zákona č. 367/1990 Sb. postačovalo, že „o místě, době a navrženém pořadu připravovaného zasedání zastupitelstva obce informoval starosta způsobem v místě obvyklým“, tedy zákonná podmínka byla splněna např. tím, že občané byli informováni prostřednictvím obecního rozhlasu, pokud to bylo v dané obci obvyklé. Nový zákon o obcích taktéž umožňuje, aby informace o konání zasedání zastupitelstva obce byla uveřejněna způsobem v obci obvyklým, avšak nově se stanovilo, že „obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce tím, že informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, a to alespoň 7 dnů před zasedáním zastupitelstva obce“.

Zastupitelstvo je *usnášeníschopné* za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů. Všemi členy se rozumí ti členové zastupitelstva, kteří vykonávají mandát. Pokud toto není dodrženo při zahájení jednání či v jeho průběhu, pak je předsedající povinen zasedání zastupitelstva ukončit. Zákon tedy zareagoval na problémy z praxe, kdy se během jednání snížil počet přítomných členů zastupitelstva, a to v některých případech právě i pod předepsanou většinu.

Zastupitelstvo musí sepsat o průběhu zasedání *zápis*, přičemž zákon již nově vyjmenovává základní povinné náležitosti tohoto zápisu.<sup>266</sup>

<sup>265</sup> Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod stanoví, že „státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti; podmínky a provedení stanoví zákon“, tj. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>266</sup> V zápise se uvádí počet přítomných členů zastupitelstva, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé.

Zastupitelstvo obce vydá *jednací řád*, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. Jednací řád není v žádném případě obecně závazným právním předpisem. Jak vyplývá z dikce zákona, hlavním smyslem jednacího řádu je úprava jednání zastupitelstva obce. Podstatné je, že jednací řád zavazuje pouze to konkrétní zastupitelstvo, které si jej vydalo, a pouze zastupitelstvo je oprávněno přijímat jeho změny.

Další výraznou novinkou zákona o obcích bylo zavedení institutu „*správce obce*“, což je úředník státu plnící zákonem stanovené úkoly. Správce obce je jmenován z důvodů, které jsou taxativně vyjmenovány v zákoně.

*Osobně se domnívám, že činnost správce obce se jeví poněkud nadbytečná v případě, „když není zvolen starosta do 6 měsíců od ustavujícího zasedání, popř. ode dne, kdy byl odvolán starosta nebo se funkce vzdal“.* V praxi totiž dochází k situaci, že starosta sice není ve stanovené lhůtě zvolen, ale to nic nemění na tom, že v obci zastupitelstvo, sice bez starosty, existuje a funguje. V tomto případě *považuji* za sporné dosazování správce obce jako úředníka státu. Zákonodárce však tímto případem chtěl zřejmě zabránit tomu, aby v obci nedocházelo k nezvolení starosty. *Podotýkám* však, že se problém nezvolení starosty v praxi vyskytuje spíše zřídka.

V souvislosti s během lhůty 6ti měsíců v případě nezvolení starosty se objevil dočasný problém s počítáním této lhůty, tj. konkrétně, „*od jakého dne tato lhůta začíná běžet*“. Zda ode dne, kdy nastala zákonem popisovaná skutečnost, tedy např. ode dne, kdy byl starosta odvolán, anebo se začíná počítat až ode dne nabytí účinnosti nového zákona o obcích. Vzhledem k tomu, že nový zákon o obcích toto nijak výslovně neřešil, bylo *podle mého názoru* v souladu se zákonem, když se běh lhůty 6ti měsíců začínal počítat dnem, kdy došlo k zákonem popisované události, a to, i když tato událost nastala ještě přede dnem účinnosti nového zákona o obcích.

### **B) Rada obce**

Rada obce je i podle nového zákona o obcích výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, za jejíž výkon odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti pak rada rozhoduje pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Podle zákona č. 367/1990 Sb. nepříslušelo radě v přenesené působnosti rozhodovat s výjimkou vydávání obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti.

V případě oprávnění obecní rady k vydávání obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti, se podle předchozí právní úpravy jako určitý problém jevila situace, „*když v obci, ve které se nevolila obecní rada (tzn. pokud mělo obecní zastupitelstvo počet členů méně než 15), plnil funkci rady starosta*“; tedy právě on, jakožto jednatel, byl oprávněn k vydávání obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti. *Považuji* za vhodnější, aby právní předpis obce byl vydáván za účasti více osob, nikoliv pouze osobou jedinou. Z praxe byla navíc známa i neochota starostů k vydávání obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti. Tento problém tedy nový zákon o obcích vyřešil tak, že „*pokud není zřízena rada obce, vydává nařízení obce, (podle předchozí právní úpravy se jednalo právě o obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti), zastupitelstvo obce*“.

I podle nového zákona o obcích platí, že pokud *není v obci zřízena rada obce*, plní funkci rady obce starosta, nestanoví-li tento zákon jinak.

V obcích, kde funkci rady obce plní starosta, bylo zastupitelstvu obce původně vyhrazeno, kromě jemu vyhrazených pravomocí, též rozhodování v následujících záležitostech:

- a) vydávání nařízení obce,
- b) stanovení rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a zrušování odborů a oddělení obecního úřadu,



- c) stanovení celkového počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce a
- d) přezkoumání na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi.

Jak jsem již shora  *uvedla, považovala bych za vhodné, aby zastupitelstvu obce bylo svěřeno dále i plnění funkce valné hromady, pokud by obec byla jediným subjektem v obchodní společnosti.*<sup>267</sup>

Rada obce  *je tvořena* starostou, místostarostou (místostarosty) a dalšími členy rady, kteří, ač to zákon na rozdíl od zákona č. 367/1990 Sb. výslovně neřikal, jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce.<sup>268</sup> V obci, jejíž zastupitelstvo má méně než 15 členů, se rada nevolí.

Zákon o obcích nově upravoval situaci  *poklesu počtu členů rady obce* v průběhu funkčního období, a to konkrétně v § 100. Tato problematika nebyla předchozí právní úpravou výslovně řešena.<sup>269</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. ani nespojoval žádné důsledky se skutečností, když počet členů obecního zastupitelstva klesl v průběhu funkčního období pod 15, resp. pod takovou hranici, kdy počet členů obecní rady převyšoval jednu třetinu počtu členů obecního zastupitelstva (např. v případě uprázdnění mandátů v zastupitelstvu, kdy nejsou náhradníci, kteří by nastoupili za tyto členy). Zákon nikde výslovně nestanovil, že by v takovém případě měla obecní rada ex lege ukončit svou činnost, případně by zastupitelstvo bylo povinno radu odvolat. Obecní rada tak mohla i nadále vykonávat svou činnost. Pokud by však počet členů obecního zastupitelstva klesl pod 15 a nebylo by již náhradníků a obecní zastupitelstvo by radu neodvolalo, nebylo by možné do konce volebního období radu zvolit, neboť by nebyl splněn zákonný požadavek, že se obecní rada nevolí v obcích, kde obecní zastupitelstvo má méně než 15 členů. Za těchto okolností by přešly kompetence obecní rady na starostu, což by znamenalo, že záležitosti projednávané a rozhodované do té doby obecní radou jako kolektivním orgánem byly napříště svěřeny starostovi obce, tedy jednotlivci.

I podle nového obecního zřízení zůstávají zachována  *neveřejná jednání rady obce,* přičemž si rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Členové zastupitelstva obce, pokud nejsou současně členy rady obce, nemají tedy ze zákona nárok, účastnit se z titulu člena nejvyššího orgánu obce jednání rady obce, pokud je rada nepřizve. Smyslem tohoto ustanovení totiž i nadále zůstává zajistit nerušené jednání tohoto orgánu v zájmu rychlosti a pružnosti jednání rady obce, nikoliv snaha o utajování činnosti rady obce.  *Mám za to, že by rada obce neměla členům zastupitelstva zbytečně bránit účasti na svém jednání, avšak současně je třeba respektovat, že záleží pouze na radě obce, jak se rozhodne.*

Rada je  *usnášeníschopná* za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů, přičemž k platnému usnesení či rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Nově se radě výslovně zákonem ukládá povinnost pořizovat ze své schůze  *zápis*<sup>270</sup>; současně je rada obce ze zákona povinna vydat  *jednací řád.*

<sup>267</sup> Zákon č. 313/2002 Sb. s účinností od 1.1.2003 rozšířil výčet pravomocí zastupitelstva i o oprávnění rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti.

<sup>268</sup> Počet členů rady musí být lichý, přičemž minimálně musí být členů 5 a maximálně 11; současně musí být splněna podmínka, že počet členů rady nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.

<sup>269</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. pouze stanovil, že „počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvíce 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Pokud mělo obecní zastupitelstvo méně než 15 členů, obecní rada se nevolila.“

<sup>270</sup> Zápis musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí, musí být vyhotoven do 7 dnů od konání schůze rady, podepisuje jej starosta spolu s místostarostou či jiným radním. Zákon stanoví obligatorní náležitosti zápisu (tj. počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení).

Ačkoliv dříve nebyly tyto povinnosti rady obce výslovně uloženy zákonem, rada si podle poznatků z praxe v drtivé většině pořizovala ze své schůze zápis a přijímala jednací řád, neboť tomu zákon nebránil. Naopak řádně vedené zápisy mohly být často důležité pro potřeby okresního úřadu při nápravě nesprávných opatření obecní rady. Obecní zřízení z roku 1990 též výslovně nestanovilo povinnost předkládat občanům k nahlédnutí zápisy z jednání rady, bylo však třeba respektovat čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv. *Domnívám se tedy, že občané měli právo nahlížet do zápisů z jednání obecní rady, neboť žádné ustanovení obecního zřízení nevyklučovalo, aby občané mohli nahlížet do dokumentů souvisejících s činností orgánů obce.*

Jak již bylo uvedeno, radě obce přisoudilo nové obecní zřízení tzv. *vyhrazenou pravomoc*.<sup>271</sup> do této pravomoci náleží např. zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu. Pokud jde o oprávnění rady zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, *zmiňuji, že „schvalování rozpočtu obce, jakož i jejího závěrečného účtu je vyhrazeno zastupitelstvu“*. Zastupitelstvo obce je tedy oprávněno schvalovat závazné ukazatele rozpočtu obce, přičemž rada obce pak následně vše podle schváleného rozpočtu zabezpečí. Radě obce nepřísluší, aby jakkoliv zasahovala do schváleného rozpočtu, do závazných ukazatelů. Po schválení rozpočtu v zastupitelstvu obce se provádí jeho rozpis, jehož součástí je sdělení závazných ukazatelů těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit. Rozpočet může být po jeho schválení změněn pouze z důvodů taxativně vyjmenovaných v zákoně č. 250/2000 Sb., a to rozpočtovými opatřeními.<sup>272</sup>

*Problém v daném případě spočíval v tom, že zákon o obcích hovořil do 1.1.2003 pouze o „schvalování rozpočtu a hospodaření podle něj“, přičemž pojem „rozpočtová opatření“ nepoužíval.<sup>273</sup> Oproti tomu zákon č. 250/2000 Sb. používá jak pojem „rozpočet“, tak i pojem „rozpočtová opatření“. Podle zákona č. 250/2000 Sb. platí, že „změny rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními“.<sup>274</sup> Vzhledem k tomu, že zákon o obcích působnost provádět rozpočtová opatření nedával žádnému orgánu do vyhrazené působnosti, mělo se podle mého názoru vycházet z § 102 odst. 3 zákona o obcích.<sup>275</sup>*

Objevil se i další názor na to, *„kdo je vlastně oprávněn schvalovat rozpočtová opatření, když to zákon výslovně nestanoví“*. Podle tohoto názoru *„by mělo být oprávněno schvalovat rozpočtová opatření pouze zastupitelstvo obce, a to z důvodu, že pouze zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat rozpočet obce, přičemž i zastupitelstvo je vázáno při provádění rozpočtového opatření v rozpočtu schválenými závaznými ukazateli. V případě, že se nejedná o změnu údajů schváleného rozpočtu, jež nemají povahu závazného ukazatele, pak se mohou rozpočtovým opatřením měnit v působnosti těch orgánů, které plnění rozpočtu zabezpečují.“*

Další názor argumentoval tím, že *„podle Ústavy je zastupitelstvo obce nejvyšším orgánem obce, což se projevuje i prostřednictvím rozpočtu. Bylo by tudíž proti logice věci, aby rozpočet schválený zastupitelstvem mohla rada svým rozhodnutím bez omezení měnit. Rada by tak byla postavena naroveň zastupitelstvu, což nekoresponduje s jejím postavením vymezeným zákonem o obcích, tj. postavením výkonného orgánu obce v oblasti samostatné působnosti, za jejíž výkon odpovídá zastupitelstvu.“*

*Shrnu-li shora uvedené, konstatuji, že zákon oprávnění provádět rozpočtová opatření nesvětil do 1.1.2003 výlučně žádnému orgánu obce, tudíž na tuto věc existovala řada názorů.*

<sup>271</sup> § 102 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.; do této pravomoci spadá např. zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, uzavírání nájemních smluv atd.

<sup>272</sup> Rozpočtová opatření jsou vymezena v § 16 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb.

<sup>273</sup> Pojem „rozpočtová opatření“ byl do zákona o obcích zaveden až zákonem č. 313/2002 Sb.

<sup>274</sup> § 16 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb.

<sup>275</sup> § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. stanoví, že „rada obce rozhoduje v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud však nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo“.

Daný problém mohl být odstraněn pouze zákonem, který by toto výslovně řešil, obdobně jako tomu je např. v zákoně o krajích, kdy je *radě kraje jednoznačně vyhrazeno nejen zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu a kontrolovat hospodaření podle něj, ale i provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem.*<sup>276</sup>

Veškeré záležitosti vyjmenované zákonem v § 102 odst. 2 rada obce nemůže svěřit žádnému jinému subjektu s výjimkou ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti, kdy tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti.<sup>277</sup>

Ustanovení § 102 odst. 3 obecního zřízení *považují za poměrně významné. Lze si klást otázku, „zda rada obce bude muset rozhodovat skutečně o všech věcech spadajících do samostatné působnosti, kromě zákonem stanovených výjimek, např. i o nákupu kancelářských sponek“.* V této souvislosti vycházím z toho, že obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uloží nejen zastupitelstvo, ale i rada obce.<sup>278</sup> Nic tedy nebrání radě obce v tom, aby záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, které nejsou vyhrazeny výlučně jí, svěřila obecnímu úřadu. Musí však být současně splněna podmínka, že tyto působnosti nejsou vyhrazeny zastupitelstvu či si je zastupitelstvo nevyhradilo.

*Dovozují, že rada obce je oprávněna dále přenést některé záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, pokud tyto nejsou vyhrazeny jí samotné či zastupitelstvu obce anebo si je zastupitelstvo obce nevyhradilo, i na starostu obce.* Obec se totiž při výkonu samostatné působnosti řídí zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona, především pak zákonem o obcích, který radě obce nezakazuje, aby pověřila starostu výkonem některých záležitostí spadajících do samostatné působnosti, a to při respektování daných zákonných pravidel. Pokud však rada obce pověří starostu některými záležitostmi v samostatné působnosti, pak je nutno dbát toho, aby v usnesení rada obce konkretizovala, o jaké záležitosti se jedná, k čemu konkrétně je starosta obce zmocněn. Takovéto vymezení je důležité z hlediska odstranění jakýchkoliv možných sporů o případném překročení kompetence. Musí se respektovat ustanovení zákona o obcích, které říká, že *„úkoly, jež vyžadují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné“*; v opačném případě by obec nebyla k ničemu zavázána ani oprávněna.

Zákon s účinností do 1.1.2003 zavedl rozlišení mezi *odvoláním rady* jako celku a odvoláním starosty a místostarosty.<sup>279</sup>

<sup>276</sup> § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb.

<sup>277</sup> Na základě zákona č. 313/2002 Sb. je rada obce oprávněna s účinností od 1.1.2003 svěřit rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.

<sup>278</sup> § 109 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>279</sup> Srov. E. Matrasová, V. Šlauf: Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, Praha 2001, s. 107, kde autoři uvádí, že „uvedené ustanovení reaguje na případy z dosavadní praxe, neboť nejsou ojedinělé případy, kdy zastupitelstvo obce odvolá z funkce všechny členy rady obce tak, že se usnese, že odvolává radu, aniž je provedeno odvolání jmenovitě konkrétních členů rady. Aby v těchto případech byla zajištěna správa obce do zvolení nové rady, má se za to, že starosta a místostarosta zůstávají ve svých funkcích, pokud zároveň nebyli odvoláni z funkce starosty, resp. místostarosty. Tato konstrukce je možná proto, že starosta a místostarosta nejsou voleni jako členové rady obce, ale jsou jejími členy z titulu své funkce.“ Zákon č. 313/2002 Sb. s účinností od 1.1.2003 uvedeně pravidlo změnil tak, že „je-li rada obce odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada obce, vykonává dosavadní rada obce svou pravomoc až do zvolení nové rady obce“.

### C) Starosta

V novém obecním zřízení upravujícím postavení starosty je významné ustanovení o tom, že *starosta zastupuje obec navenek*.<sup>280</sup> Je pravdou, že v řadě případů se vyskytovaly problémy s tím, že si starosta vyložil citované ustanovení tak, že vystupuje v obci jako vrcholný orgán, tudíž si zjednodušeně řečeno činil, co on sám uznal za vhodné.

S touto problematikou mj. souvisí otázka, „*kdo jedná za obec jako právnickou osobu*“. Podle mého názoru je třeba při řešení této otázky obecně vyjít z občanského zákoníku, který říká, že „*právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány)*“.<sup>281</sup>

Otázku, kdo plní funkci statutárního orgánu obce, nevystupuje-li obec jako zaměstnavatel, zákon o obcích č. 128/2000 Sb. výslovně neřeší. Tuto otázku taktéž výslovně neupravoval ani zákon č. 367/1990 Sb. *Domnívám se*, že bylo a i nadále je třeba vyjít z toho, že obec je subjektem veřejnoprávním, přičemž tato její veřejnoprávní podstata zůstává zachována, i když jedná v soukromoprávních vztazích. Na obec se tedy vztahují veřejnoprávní předpisy, mezi něž prioritně patří Ústava České republiky a následně zákon o obcích. Velmi omezeně lze použít na obec jako právnickou osobu předpisy soukromého práva.<sup>282</sup>

Obec nemá statutární orgán tak, jak je chápán v soukromoprávních předpisech. Za obec jako právnickou osobu rozhoduje orgán příslušný podle veřejnoprávních předpisů. Ústava zná z orgánů obce jen zastupitelstvo, které rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zákon o obcích zná i další orgány obce, především radu obce a starostu.

Z výše uvedeného *dovozují*, že za obec jako právnickou osobu rozhoduje orgán příslušný podle veřejnoprávních předpisů. Podle Ústavy je tímto orgánem zastupitelstvo, na základě obecního zřízení tak může učinit i rada, pokud věc nebyla zákonem vyhrazena zastupitelstvu nebo pokud si tuto věc zastupitelstvo nevyhradilo. Tyto orgány mohou *podle mého názoru* pověřit zastupování v určitém soukromoprávním úkonu obce i konkrétní fyzickou osobu. Nebyl-li nikdo pověřen, pak může zastupovat na základě zákona starosta.

*Podstatné* však je, že taková fyzická osoba, včetně starosty, je povinna realizovat rozhodnutí příslušného orgánu - zastupitelstva, případně rady. Nemůže, pokud nemá zmocnění pro volnost jednání, sama měnit rozhodnutí orgánů obce, protože není, a to ani v případě starosty, statutárním orgánem obce. V případě, kdy je rozhodování o soukromoprávním úkonu obce svěřeno do působnosti zastupitelstva či rady, je *podle mého názoru* starosta oprávněn učinit jménem obce právně závazný projev vůle až poté, kdy o něm rozhodl příslušný orgán obce.

*Dodávám*, že v řadě případů starostové obcí svá oprávnění překračovali, na což se snažil reagovat nový zákon o obcích, a to propracovanější úpravou dané problematiky.

Jedním ze známých případů, kdy starosta překročil své oprávnění, byl případ obce, kdy její starosta podepsal ručení v poměrně vysoké výši za obec. Ústavní soud v dané kauze konstatoval, že „*projev vůle za obec nemohl podle dřívějších předpisů a ani dnes nemůže učinit jeden člověk, že starosta není statutární zástupce obce, že starostova vůle není projevem vůle obce, tudíž nemůže obec zavázat. Starosta mohl či může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Starosta tedy nemohl platně učinit úkon závazným způsobem ohrožující*

<sup>280</sup> § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>281</sup> § 20 odst. 1 občanského zákoníku

<sup>282</sup> Stejný názor má i Z. Koudelka: Samosprávná působnost zastupitelstva obce, Časopis pro právní vědu a praxi 4/1997, s. 588-589

*majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty.*<sup>283</sup>

V daném ohledu bych zmínila i rozsudek Nejvyššího soudu související s oprávněním konat právní úkony za obec.<sup>284</sup> Nejvyšší soud konstatoval, že „*oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi. Starosta obce však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu. Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce (a obdobně obecní radou) provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný.*“

Na základě § 103 odst. 1 ve znění účinném do 1.1.2003<sup>285</sup> byla obec především chráněna před smlouvami či jinými právními úkony, o nichž nevěděla, a které byly sjednány a podepsány bez souhlasu příslušných obecních orgánů. V případě, že nastane shora popisovaná situace, obec není povinna plnit či být takovými smlouvami jakkoliv vázána. Vzhledem k tomu, že bylo v případě starosty výslovně zákonem řečeno, jaké následky nastanou, když pouze on sám učiní určité úkony, které vyžadují předchozí schválení příslušných obecních orgánů, musel starosta shora uvedené již vědět. V případě, že starosta podepsal smlouvu za obec bez předchozího oprávnění, nastala neplatnost příslušného závazku přímo ze zákona. Pro úplnost *dodávám*, že neplatnost by nastala i v tom případě, když by určitou záležitost schválila namísto zastupitelstva obce např. rada obce.<sup>286</sup>

Starosta a místostarosta je volen zastupitelstvem obce z řad svých členů, kterým odpovídá za výkon své funkce, a výslovně se v zákoně nově uvádí, že starosta a místostarosta musí být občané České republiky.

Do *působnosti starosty obce* nově patřilo jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu se souhlasem příslušné osoby a stanovení jeho platu (původně šlo o působnost obecní rady), přičemž se též nově stanovilo, že pokud bude chybět souhlas příslušné osoby, bude jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu neplatné.<sup>287</sup>

Další oprávnění, které bylo dříve svěřeno radě obce a nyní jej vykonává starosta, je v případech stanovených zvláštními zákony pro výkon přenesené působnosti zřizování *zvláštních orgánů obce*, jmenování a odvolání jejich členů. Příkladem takového orgánu je komise k projednávání přestupků. Pokud jde o komise k projednávání přestupků, které byly zřízeny obecní radou na základě § 56 odst. 5 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, tudíž existovaly již před nabytím účinnosti nového zákona o obcích, pak zákon nikde výslovně nestanovil, jak se s touto situací vypořádat. *Podle mého názoru* bylo možno, aby komise k projednávání přestupků zřízená obecní radou působila po nabytí účinnosti nového zákona o obcích i nadále, aniž by došlo k nějaké změně. Na druhé straně by však bylo vhodné

<sup>283</sup> Nález Ústavního soudu 576/2000 ze dne 12.4.2001 (zmiňovaný nález Ústavního soudu se vyjádřil k postavení starosty ještě v době platnosti zákona č. 367/1990 Sb.).

<sup>284</sup> 30 Cdo 3130/2005

<sup>285</sup> § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. mj. stanovil, že „*úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné*“. Zákon č. 313/2002 Sb. s účinností od 1.1.2003 přesunul toto ustanovení z § 103 odst. 1 v modifikované podobě do § 41 odst. 2, kam věcně lépe náleží. § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění zákona č. 313/2002 Sb. říká, že „*právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popř. rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné*“.

<sup>286</sup> Stejný názor i J. Hamplová: Starosta obce, Moderní obec 8/2001, s. 17, kde autorka říká, že „*pokud má nějakou věc schvalovat rada nebo zastupitelstvo obce, nemůže starosta nikdy učinit právní úkon za tento orgán obce; pokud tak přesto učiní, jeho právní úkon je neplatný*“.

<sup>287</sup> Příslušnou osobou byl podle zákona přednostu okresního úřadu a od 1.1.2003 ředitel krajského úřadu.

respektovat nové znění zákona, tudíž nabytím účinnosti nového obecního zřízení by měla být komise nově jmenována starostou.

Nové obecní zřízení rozšířilo, proti předchozí právní úpravě, působnost starosty, např. starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok atd.

Starosta má *právo sístovat výkon usnesení rady obce*, pokud má za to, že toto usnesení je nesprávné, přičemž spornou věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce. *Hamplová* v této souvislosti vyjadřuje názor, se kterým se *ztotožňují*, a to ten, že „starosta může odebrat radě z její pravomoci dokonce již rozhodnutou věc, a přenést rozhodování o ní na zastupitelstvo, čímž *de facto* v této konkrétní věci mění zákonné rozdělení pravomoci mezi orgány obce“.<sup>288</sup>

Zákon vyjmenoval i úkoly *dosavadního starosty obce*, které musí tento zabezpečit v mezidobí od voleb do zastupitelstva obce do ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva.<sup>289</sup>

Obecně *konstatují*, že starostovi ani nadále nejsou svěřeny žádné významnější pravomoci, avšak jeho postavení v obci je výjimečné. Starosta má z titulu své funkce především nejvíce informaci o obci, podílí se na návrzích pro radu obce i pro zastupitelstvo a své návrhy může jednodušeji prosadit.

Nový zákon o obcích řeší i situaci *nezvolení starosty*. Ačkoliv se takovýto případ v praxi vyskytuje spíše ojediněle, *nepovažují* toto ustanovení za nadbytečné.

Pokud jde o samotnou *volbu starosty*, přesná pravidla nestanovila nejen předchozí právní úprava, ale ani nový zákon o obcích. Jedná se o věc, kterou si rozhodne zastupitelstvo obce v rámci své samostatné působnosti. Není tedy žádnou vadou, když např. volbu starosty řídí někdo, kdo není členem zastupitelstva obce, i když se jedná o nestandardní postup. Je však nutno rozlišovat „*řízení a provedení volby*“ od „*řízení jednání zastupitelstva obce*“.

Starosta může být zastupitelstvem obce *odvolán* v průběhu svého volebního období, přičemž zastupitelstvo obce není povinno důvod svého odvolání uvádět, i když na druhou stranu tomuto nic nebrání. K důvodům odvolání může např. patřit nespokojenost s prací starosty v průběhu svého funkčního období či překročení své pravomoci atd.

Starosta je oprávněn v průběhu funkčního období *odstoupit*. V případě, že starosta obce ze své funkce odstoupí, nastává *problém*, „*zda může rada obce vykonávat svou činnost i bez starosty*“. *Přikláním se k názoru*, že stávající rada obce zůstane, pokud však budou splněny zákonné podmínky.<sup>290</sup>

Starosta obce stojí v čele obecního úřadu, avšak není zaměstnancem obce, nýbrž členem zastupitelstva obce.<sup>291</sup>

Starosta je *zastupován* místostarostou či místostarosty. Pokud si zastupitelé zvolí místostarostů více, svěří jim zabezpečování konkrétních úkolů v samostatné působnosti. Ten místostarosta, který byl určen zastupitelstvem, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti a jedná a rozhoduje ve věcech, které jsou svěřeny starostovi. Tento postup odstranil problémy, které by mohly v praxi nastat za nepřítomnosti starosty, když by se více místostarostů rozhodlo ve stejném rozsahu jej zastupovat. Úkoly, které jsou svěřeny místostarostovi, plní tento samostatně a v těchto úkolech má přednost i před starostou.

<sup>288</sup> J. Hamplová: Zákon o obcích ve znění k 1.1.2003, *Moderní obec* 7/2003, s. XI

<sup>289</sup> Mezi tyto úkoly např. patří zabezpečení výkonu přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu atd.

<sup>290</sup> J. Hamplová: *Starosta obce*, *Moderní obec* 8/2001, s. 19, k tomuto problému autorka obecně uvádí, že „na to, zda-li rada může dál fungovat bez starosty, neexistuje jednoznačná odpověď, přičemž praxe bude zřejmě reagovat tak, že rada zůstane“.

<sup>291</sup> Ve smyslu § 70 zákona č. 128/2000 Sb. se výkon funkce člena zastupitelstva obce považuje za výkon veřejné funkce. Pojem veřejná funkce se v našem právním řádu objevuje v § 201 zákoníku práce.

Pokud jde o otázku, „zda obec může zastupovat jiný člen zastupitelstva než starosta či jeho zástupce“, pak i nadále platí, že zákon o obcích výslovně nestanovil, kdo je statutárním orgánem obce, stanovil pouze shora uvedené, tj. že „starosta zastupuje obec navenek, přičemž v době jeho nepřítomnosti zastupuje místostarosta“. Oprávnění zastupitelstva obce či rady obce zmocnit jiného člena zastupitelstva zastupováním za obec zákon o obcích výslovně neupravuje, což tedy nebrání tomu, aby takto nemohlo být učiněno. Podle mého názoru je možno, aby na základě jmenovitého a věcného zmocnění zastupitelstva či rady obce mohl být zastupováním za obec zmocněn i jiný člen zastupitelstva obce. Takovéto zastupování by však mělo být omezeno na konkrétní případ, neboť zákon obsahuje obecné pravidlo zastupování obce starostou, popř. místostarostou.

#### **D) Obecní úřad**

Ustanovení, která se zabývají obecním úřadem, se v podstatě shodují s předchozí právní úpravou. Obecní úřad je i nadále tvořen starostou, místostarostou (místostarosty), tajemníkem, pokud je tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu (úředníky obce).

#### **E) Tajemník obecního úřadu**

Podle zákona č. 367/1990 Sb. platilo, že „tajemník obecního úřadu působil v obcích, v nichž obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu a dále v obcích, v nichž byl pověřený obecní úřad. Tajemník byl pracovníkem obecního úřadu odpovídající za výkon své činnosti v oblasti samostatné působnosti obecní radě a starostovi, v oblasti přenesené působnosti odpovídal starostovi.“

Novým obecním zřízením byla s účinností do 1.1.2003 funkce tajemníka<sup>292</sup> povinně zřizována tam, kde působil pověřený obecní úřad, v ostatních obcích mohla být tato funkce zřízena podle vlastní úvahy.<sup>293</sup> Pokud není v obci zřízena funkce tajemníka nebo tajemník není ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Nově se zákonem tajemníkovi stanovil zákaz výkonu funkce v politických stranách a politických hnutích (nikoliv členství), čímž byla zřejmě vyjádřena snaha o to, aby funkce tajemníka nebyla funkcí politickou.

Působnost tajemníka je obsažena v § 110 odst. 4, nově sem patří např. vydávání spisového řádu, skartačního plánu a pracovního řádu obecního úřadu.

V hlavě IV. se s účinností do 1.1.2006 objevovala i ustanovení o zřízení *úřední desky*;<sup>294</sup> hlava IV. dále pojednávala s účinností do 1.1.2003 i o tzv. *zvláštní odborné způsobilosti*.<sup>295</sup>

<sup>292</sup> Tajemník je zaměstnancem obce a odpovídá za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti pouze starostovi; zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce, jakož i schůze rady, a to s hlasem poradním.

<sup>293</sup> S účinností od 1.1.2003 se povinně zřizuje funkce tajemníka i v obcích s rozšířenou působností.

<sup>294</sup> Ustanovení o úřední desce bylo ze zákona o obcích vypuštěno v souvislosti s přijetím nového správního řádu, a to s účinností od 1.1.2006 zákonem č. 501/2004 Sb.

<sup>295</sup> Ustanovení o zvláštní odborné způsobilosti bylo z obecního zřízení vypuštěno zákonem č. 313/2002 Sb., a to v souvislosti s přijetím zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, který s účinností od 1.1.2003 zmiňovanou problematiku upravuje.

## 1.7. K hlavě V. zákona č. 128/2000 Sb. - „Orgány zastupitelstva obce a rady obce“

Zastupitelstvu obce se nově přímo v zákoně stanovilo oprávnění zřídit si jako své iniciativní a kontrolní orgány *výbory*; povinně si musí zastupitelstvo zřídit *výbor finanční, kontrolní* a za zákonem vymezených podmínek i *výbor pro národnostní menšiny*.

O tom, kdo může být zvolen za člena výboru, zákon nic neříká, tudíž jeho členy mohou být kromě členů zastupitelstva obce i občané obce, ale i ti, kdo nejsou občany obce. Záleží na vůli zastupitelstva, koho si za člena výborů zvolí. V zájmu zajištění odbornosti a určité nestrannosti by bylo jistě vhodné, aby ve výboru byl nejen dostatečný počet členů zastupitelstva, ale i odborníků „zvenku“.

Podstatné je, že výborům zastupitelstva nepřiznává zákon žádné rozhodovací pravomoci, tudíž tyto nemohou v žádném případě ukládat jakýmkoliv subjektům úkoly.<sup>296</sup>

V případě *finančního a kontrolního výboru* zákon stanovil základní obsah jejich činnosti, čímž byl odstraněn dřívější nedostatek spočívající v tom, že zákon nikde nestanovil okruh úkolů, které by dřívější komise kontrolní a finanční měly vykonávat.

Je možné si klást otázku, zda „je možno zřídit finanční výbor dohromady s kontrolním výborem“. Mám za to, že spojit oba výbory v jeden by bylo v rozporu se zákonem. Je třeba pamatovat i na to, že kontrolní výbor zabezpečuje mj. kontrolu plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, a dále kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory, tedy kontroluje i výbor finanční. V případě existence pouze jednoho výboru by bylo jistě v rozporu s logikou věci, aby jeden výbor kontroloval sám sebe. Současně však *dodávám*, že v malých obcích může představovat problém zřizovat ex lege vždy výbor finanční a výbor kontrolní, a to vzhledem k možnému nedostatku jejich personálního obsazení.

Tim, že se podle nového zákona o obcích zřizují finanční a kontrolní výbory zastupitelstva obce, by *podle mého názoru* měly být v obci dřívější komise obecní rady existující na základě zákona č. 367/1990 Sb. zrušeny a tyto následně zřízeny v souladu s novou právní úpravou.

Jak jsem již výše  *uvedla*, obec zřizuje za splnění zákonných podmínek i *výbor pro národnostní menšiny*. Ihned po nabytí účinnosti nového obecního zřízení se objevila určitá *nejasnost* spočívající v tom, „*zda mají být zřizovány tyto výbory i pro moravskou národnost*“.

Úvodem k problematice národnostních menšin obecně  *odkazují* na čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z něhož vyplývá, že „*rozhodnout o své národnosti je výlučným právem každého, kdo žije v České republice*“. V komentáři k Listině základních práv a svobod se říká, že „*se jedná o právo chráněné nejen Listinou, ale i mezinárodními úmluvami. Určujícím kritériem není ani mateřská řeč ani jiné hledisko nezávislé na vůli člověka (např. barva pleti, národnost rodičů atd.). Národností se podle shora uvedeného ustanovení rozumí národnost česká, ale i kterákoliv jiná, kterou si občan, cizinec či bezdomovec zvolí v České republice. Možnost přihlásit se svobodně k jakékoliv národnosti uplatňují občané např. při*

<sup>296</sup> Stejný názor i J. Vedral: Kontrolní výbor jedná jako kolektivní orgán, *Moderní obec* 12/2002, s. 36, kde autor uvádí, že „je třeba zdůraznit, že výbory zastupitelstva jako orgány iniciativní a kontrolní nemají žádnou samostatnou rozhodovací pravomoc v oblasti samostatné působnosti obce (ani v oblasti působnosti přenesené), jejich usnesení zavazují pouze výbory samotné, tedy jejich členy, nikoliv například obecní úřad, byť by jeho činnost v oblasti samostatné působnosti byla předmětem kontroly; výbory zastupitelstva, byť mohou kontrolovat i činnost obecního úřadu, nemohou obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům ukládat úkoly. K tomu je ze zákona oprávněno pouze zastupitelstvo nebo rada. Vztah výborů k obecnímu úřadu nemá podobu nadřízenosti a podřízenosti, nýbrž spolupráce.“; obdobně i P. Kolman: *Stručný komentář k §§ 117-121 zákona o obcích, Veřejná správa* 31/2007, kde autor uvádí, že „výbory zastupitelstva jako orgány iniciativní a kontrolní nemají žádnou autonomní rozhodovací pravomoc v oblasti samostatné působnosti obce, jejich usnesení zavazují pouze tyto výbory samotné, resp. jejich členy, a nikoliv např. obecní úřad, byť by jeho činnost v oblasti samostatné působnosti byla předmětem kontroly; kontrolní výbor nesmí obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům obce v něm zařazeným ukládat úkoly“.



sčítání lidu, kde se respektuje subjektivní a dobově podmíněné emotivní přístupy k volbě národnosti, jež se někdy výrazně liší od uplatňovaných objektivních hledisek jejich posuzování. Určitý problém bylo možno spatřovat v tom, že náš právní řád pojem „národnostní menšina“ dlouhou dobu nikde nedefinoval; nestanovil ani, které menšiny v České republice žijí, nebo které skupiny obyvatelstva stát za menšiny uznává. Pokud jde o definici pojmu „národnostní menšina“, pak bylo možné vycházet např. z definic vytvořených v orgánech Organizace spojených národů. Uvádí se např., že „menšinou je skupina občanů vytvářející početní menšinu v nedominantním postavení ve státě, vybavenou etnickými, náboženskými nebo jazykovými rysy, které ji odlišují od většiny obyvatelstva, má smysl pro solidaritu svých členů motivovanou kolektivní vůlí k přežití a jejím cílem je dosáhnout rovnosti s většinou, a to jak fakticky, tak i právně“. Jiná definice charakterizuje menšinu jako „skupinu početně menší s ostatním obyvatelstvem s nedominantním postavením, jejíž členové, jako občané státu, mají etnické, náboženské nebo jazykové rysy, které ji odlišují od ostatního obyvatelstva a ukazují smysl pro solidaritu směřující k zachování jejich kultury, tradic, náboženství nebo jazyka.“<sup>297</sup>

Česká republika je v dané oblasti vázána i *Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin*.<sup>298</sup>

Ze shora uvedeného dovozují, že přihlášení se k národnosti při sčítání lidu samo o sobě nezakládá vznik národnostní menšiny. Podstatné podle mého názoru je, aby byly naplněny objektivní znaky příslušnosti k dané menšině tzn., aby se příslušná národnost odlišovala kulturními tradicemi, etnickými, náboženskými či jazykovými rysy. Mám za to, že v případě moravské národnosti shora zmiňované neplatí, neboť uvedené znaky nejsou naplněny dostatečně. V podmínkách České republiky lze považovat za národnost, která splňuje stanovené podmínky, především národnost romskou, neboť tato se zcela zřetelně odlišuje svými kulturními tradicemi i dalšími znaky od majoritní společnosti.

Při tvorbě ustanovení § 117 odst. 3 nového zákona o obcích měl zákonodárce na mysli zřejmě takovou národnostní menšinu, která splňovala shora uvedené objektivní znaky národnostní menšiny. Vzhledem k tomu, že zde zákonodárce zřejmě nemínil národnost moravskou, *vyslovují názor*, že není třeba zřizovat výbor pro národnostní menšiny ve smyslu § 117 odst. 3 zákona o obcích. Navíc by šlo pochybovat o účelnosti a vlastním smyslu vytvoření výboru pro moravskou národnost. Nebylo by ani zcela jasné, co by mělo být samotnou náplní činnosti takového výboru.

V srpnu roku 2001 nabyl na účinnosti *zákon č. 273/2001 Sb.*, o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, který upravuje nejen práva příslušníků národnostních menšin a působnost ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územních samosprávních celků ve vztahu k nim, ale především obsahuje definici národnostní menšiny i příslušníka národnostní menšiny.<sup>299</sup> *Dodávám*, že definice vycházejí z Listiny základních práv a svobod a respektují shora uvedené.

Zákon nově zavedl i tzv. *osadní výbory*, které si může zřídit zastupitelstvo obce v částech obce.<sup>300</sup> Zjednodušeně řečeno, osadní výbor má plnit funkci jakéhosi prostředníka mezi občany dané části obce a zastupitelstvem. Poměrně významným oprávněním předsedy osadního výboru je, že pokud požádá na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

<sup>297</sup> V. Pavlíček a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, II. díl, Praha 1998, s. 193-198

<sup>298</sup> *Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin* u nás vstoupila v platnost dnem 1.4.1998 a byla publikována pod č. 96/1998 Sb. Tato smlouva patří mezi smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky.

<sup>299</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb.

<sup>300</sup> Členy osadního výboru jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, a jsou určeni zastupitelstvem obce. K oprávněním osadního výboru patří např. právo předkládat zastupitelstvu, radě a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce atd.

V hlavě V. jsou upraveny i *komise rady*, které si tato může fakultativně zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány.<sup>301</sup> Není stanovena povinnost obce zřídit si povinně nějakou konkrétní komisi, jako tomu bylo v předchozí právní úpravě. Komise může plnit i úkoly v oblasti přenesené působnosti obce; v takovém případě je výkonným orgánem.

Tim, že si zastupitelstvo obce i rada obce mohou zřizovat své iniciativní orgány, nelze vyloučit situaci, že v jedné obci bude existovat výbor zastupitelstva obce a komise rady obce s podobným či dokonce stejně zaměřeným oborem činnosti.

#### 1.8. K hlavě VI. zákona č. 128/2000 Sb. - „Dozor“

Hlava VI. ve své podstatě odpovídá hlavě čtvrté „*Náprava nesprávných rozhodnutí*“ zákona č. 367/1990 Sb. Hlava VI. je ve srovnání s předchozím zákonem o obcích již konkrétnější, propracovanější, především je dána do souladu s Ústavou České republiky, neboť zakládá působnost Ústavnímu soudu v případě rušení právních předpisů obce.

##### *A) Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce (v původním znění bez změn zavedených zákonem č. 313/2002 Sb. a zákonem č. 234/2006 Sb.)*

Obecně platilo, že „*dozor nad výkonem samostatné působnosti obce vykonával okresní úřad, přičemž tento měl při výkonu dozoru řadu oprávnění*“, např. podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce atd. Dozor se prováděl následně a zjišťoval se při něm soulad opatření orgánů obce se zákony a právními předpisy vydanými na základě a v jejich mezích.

V případě, že odporovala obecně závazná vyhláška obce zákonu, pak byl oprávněn okresní úřad pozastavit její výkon, přičemž zákon již výslovně stanovil, kterým okamžikem nabývá na účinnosti rozhodnutí okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky, a to tak, že „*pozastavení výkonu nabylo účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu*“. Pokud zastupitelstvo obce nesjednalo ve stanovené době nápravu, pak podal přednosta okresního úřadu nebo zastupitelstvo kraje návrh na její zrušení Ústavnímu soudu.

V případě, že měl okresní úřad za to, že usnesení nebo jiná opatření zastupitelstva nebo orgánu obce v samostatné působnosti nemající povahu právního předpisu, jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem vydaným na základě zákona, byl okresní úřad oprávněn pozastavit jejich výkon. I zde se nově stanovilo, „*že rozhodnutí okresního úřadu o pozastavení výkonu opatření nabývá na účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu*“. Toto nové ustanovení mělo význam především v tom, že již bylo jasné, od jakého okamžiku bylo sistační rozhodnutí okresního úřadu pro obec závazné.

Zastupitelstvo obce bylo povinno zjednat nápravu ve stanovené lhůtě, pokud tak neučinilo, podal okresní úřad žalobu krajskému soudu na jeho zrušení. V této souvislosti upozorňuji na to, že ze znění zákona vyplývalo, že nápravu usnesení či jiného opatření zastupitelstva nebo orgánu obce v samostatné působnosti, mohlo zjednat pouze zastupitelstvo obce. *Považovala bych za vhodné, aby byla zákonem výslovně zakotvena možnost zjednat nápravu i jinému orgánu obce, neboť pozastaveno mohlo být nejen usnesení či jiné opatření zastupitelstva, ale i jiného orgánu obce.*

Významné bylo ustanovení § 124 odst. 5, podle kterého platilo, že „*pokud orgán obce uložil fyzickým a právnickým osobám povinnosti ve věcech patřících do působnosti jiného orgánu, pak pozastavil výkon takového opatření okresní úřad*“. I zde se přímo stanovilo, že „*pozastavení výkonu nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu*

<sup>301</sup> Komise je ze své činnosti odpovědná radě; ve věcech přenesené působnosti byla s účinností do 1.1.2003 podřízena okresnímu úřadu a od 1.1.2003 odpovídá starostovi.

úřadu“. V případě, že příslušný orgán obce nezjednal ve stanovené lhůtě nápravu, předložil okresní úřad návrh na zrušení tohoto opatření soudy.

Nově, a *podle mého názoru* zcela správně, se v obecním zřízení zavedla povinnost obce vyvěsit neprodleně na úřední desce obecního úřadu opatření okresního úřadu v případě, kdy okresní úřad pozastavil výkon obecně závazné vyhlášky nebo jiného opatření orgánů obce v samostatné působnosti. Současně se nově zavedla tato povinnost obce pro případ, že Ústavní soud rozhodl o zrušení obecně závazné vyhlášky obce nebo soud zrušil jiné opatření orgánů obce v samostatné působnosti.<sup>302</sup>

***B) Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce (v původním znění bez změn zavedených zákonem č. 313/2002 Sb. a zákonem č. 234/2006 Sb.)***

Obecně platilo, že „*dozor nad výkonem přenesené působnosti obce vykonával okresní úřad, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak*“. Ve srovnání s dozorem při výkonu samostatné působnosti se dozor při výkonu přenesené působnosti rozšířil i na soulad opatření orgánů obce s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu. I při výkonu dozoru nad přenesenou působností měl okresní úřad určitá oprávnění, např. podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení nařízení obce atd.

V případě, že nařízení obce odporovalo zákonu, byl okresní úřad oprávněn pozastavit jeho výkon. Toto ustanovení však nerespektovalo § 61 odst. 2 zákona o obcích.<sup>303</sup> Dále platilo, že pokud nebyla sjednána náprava, mohl přednosta okresního úřadu podat návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Samozřejmě zůstalo nedotčeno toto oprávnění i zastupitelstvu kraje.

Pokud by bylo opatření orgánů obce v přenesené působnosti (mimo nařízení obce) v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, v jejich mezích i s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu, pak je zrušil okresní úřad, pokud nebyla zjednána ze strany příslušného orgánu obce náprava, a to ve lhůtě stanovené okresním úřadem.

Zde byla zřejmá změna oproti předchozí právní úpravě, která obecně stanovila, že „*nesprávné opatření obecního zastupitelstva, obecní rady nebo jejich orgánů nebo obecního úřadu v otázkách přenesené působnosti zruší okresní úřad, nezjedná-li nápravu orgán, který je vydal*“. Zákon č. 367/1990 Sb. nerozlišoval mezi obecně závaznou vyhláškou v přenesené působnosti a jinými opatřeními v přenesené působnosti, navíc bylo možno nejen jiné opatření v přenesené působnosti, ale i obecně závaznou vyhlášku v přenesené působnosti zrušit okresním úřadem pro nesprávnost, nikoliv pro nezákonnost, jako tomu již bylo v novém obecním zřízení. Nový zákon respektuje, že právní stát je založen na dělbě moci mezi mocí výkonnou, zákonodárnou a soudní, přičemž podle Ústavy je pouze Ústavnímu soudu, popř. Nejvyššímu správnímu soudu, svěřeno právo rušit právní předpisy.

Zákon odstranil nedostatek předchozího obecního zřízení i v tom, že přímo říkal, že „*pozastavení výkonu nařízení nabývá na účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu*“.<sup>304</sup>

<sup>302</sup> Srov. J. Hamplová: Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce, Právní rádce 10/2000, kde autorka k dané problematice vyslovila názor, že „právní úprava dozoru se zkonkretizovala, výslovně zakotvila pojmy, určila příslušnost institucí, stanovila lhůty a vyloučila odkladné účinky rozhodnutí, čímž odstranila řadu výkladových problémů“.

<sup>303</sup> § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. totiž stanovil, že „nařízení obce musí být v souladu nejen se zákonem, ale i právními předpisy vydanými na základě zákona“.

<sup>304</sup> Srov. J. Hamplová: Dozor nad výkonem přenesené působnosti, Právní rádce 11/2000, kde autorka vyslovuje názor, že „úpravu dozoru je nutné ocenit, protože dozor, zajišťující soulad s právním řádem státu, je pro vnímání práv občanů velmi důležitý. Bezsporně jde o pozitivní právní úpravu, která vnáší řád do dřívější společné úpravy dozoru“.

I v tomto díle se nově stanovila obci povinnost vyvěsit na úřední desce obecního úřadu příslušné opatření okresního úřadu a nález Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno nařízení obce.

Při pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky či nařízení a při zrušení opatření orgánů obce v přenesené působnosti nepostupoval okresní úřad podle správního řádu.

### 1.9. K hlavě VII. zákona č. 128/2000 Sb. - „Statutární města“

Statutárním městům se v novém obecním zřízení věnuje samostatná hlava na rozdíl od zákona č. 367/1990 Sb., kde byla ustanovení vztahující se ke statutárním městům obsažena na více místech.

Úvodem bych se *chtěla zmínit* o vztahu této hlavy k ostatním ustanovením zákona. Podstatné je, že *„nestanoví-li tato hlava zákona výslovně jinak, platí pro statutární města, jejich městské obvody a městské části ustanovení ostatních hlav zákona“*.

Území statutárních měst lze členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy, přičemž si tato města uspořádají své vnitřní poměry ve věcech správy města obecně závaznou vyhláškou (statutem). Městské části a městské obvody jsou zákonem pojímány jako *„organizační jednotky města“*, z čehož lze vyvodit, že nemají povahu veřejnoprávní korporace a nemají vlastní samostatnou působnost.

Zákon demonstrativně podává výčet toho, co si mohou územně členěná statutární města ve statutu upravit.<sup>305</sup>

V rámci společných a přechodných ustanovení byla statutárním městům uložena povinnost uvést své statuty do souladu s novým zákonem nejpozději do 31. prosince 2001, přičemž do doby nabytí účinnosti nového statutu platila na úseku samostatné a přenesené působnosti ustanovení dosavadních statutu.

Zákon nově, demonstrativně, vymezil, co statutární město může na úseku samostatné působnosti světit statutem městskému obvodu či městské části.<sup>306</sup> Jelikož se jedná o výčet demonstrativní, nic nebrání tomu, aby zastupitelstvo města světilo svým statutem městským obvodům či městským částem i další věci než ty, které výslovně vypočítává obecní zřízení.

Městský obvod a městská část je oprávněna jednat jménem města v záležitostech jim svěřených zákonem a statutem, a pokud jde o vydávání právních předpisů, pak se městským částem a městským obvodům výslovně zákonem zakazuje tyto pro svůj územní obvod vydávat. Tim byly odstraněny nejasnosti, které dosud v této oblasti existovaly, neboť zákon č. 367/1990 Sb. výslovně nezakazoval městským částem nebo městským obvodům přijímat obecně závazné vyhlášky, tudíž se *domnívám*, že jejich přijímání bylo do účinnosti zákona č. 128/2000 Sb. v souladu se zákonem.<sup>307</sup> V této souvislosti *zmiňuji* i nález Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud uvedl, že *„statutární města jsou oprávněna postoupit městským*

<sup>305</sup> Např. si mohou upravit pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti atd.

<sup>306</sup> Jedná se např. o schvalování programu rozvoje městského obvodu nebo městské části atd.

<sup>307</sup> Stejný názor i S. Kadečka: Právní předpisy místní samosprávy v českých zákonech o obecním zřízení a jejich novelizacích, Správní právo 5/2003, kde autor zastává názor, že „spornou otázkou se za dřívější právní úpravy jevílo přijímání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvy městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst. Praxe tuto možnost hojně využívala a domnívám se, že to by nejen ku prospěchu věci, ale i v souladu s platnou právní úpravou. Je třeba poukázat na ustanovení § 62 odst. 4 zákona o obcích z roku 1990, které zjevně s vydáváním obecně závazných vyhlášek zastupitelstvy městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst počítalo.“ V. Vopálka: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, Správní právo 3/1996, v této souvislosti uváděl, že „Z hlediska platné úpravy je tak nutno konstatovat, že oprávněným orgánem k vydání vyhlášky je jen zastupitelstvo města jako jediného celku. Postoupení normotvorné pravomoci přesahuje možnosti statutů: přesun působnosti je něco jiného než delegace normotvorné pravomoci. Vztahy, které by městské části případně mohly právně upravovat, by musel vymezit zákon, a to včetně postupu nápravy vadných aktů nebo odstraňování případných rozporů s vyhláškami města.“

*částem, resp. jejich zastupitelstvům, pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti“. Ústavní soud dále konstatoval, že „čl. 104 odst. 3 Ústavy svěřuje pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvům obecné, a to v mezích jejich působnosti. Tomuto ústavnímu vymezení odpovídá i § 62 odst. 4 zákona o obcích, ve kterém je stanoven mechanismus pro nápravu nesprávných opatření (a tedy i obecně závazných vyhlášek) a které zřejmě normotvorbu městských částí předpokládá. Jestliže tedy platná právní úprava výslovně nevylučuje možnost přenést pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek na městské části či obvody, lze dovodit, že v tomto směru ponechal zákonodárce zastupitelstvům statutárních měst prostor, aby zvážila, v jakém rozsahu připustí či nepřipustí vydávání obecně závazných vyhlášek částmi města.“<sup>308</sup>*

Pro orgány městských obvodů či městských částí jsou závazná všechna usnesení zastupitelstva města, jakož i rady města v těch záležitostech, které nebyly zákonem či statutem svěřeny městskému obvodu či městské části.

Pro města Brno, Ostrava a Plzeň byla v některých případech použita speciální úprava. Rada měst Brna, Ostravy a Plzně vydávala nařízení obce též v případech, kdy byl k jejich vydání zmocněn okresní úřad. Jak již bylo zmíněno, vykonávala jmenovaná města na svém území do 1.1.2003 kromě působnosti pověřeného obecního úřadu i působnost okresního úřadu, pokud nestanovil zvláštní zákon jinak. V případě ostatních statutárních měst platilo do 1.1.2003, že tyto vykonávaly přenesenou působnost, která byla zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům.

---

<sup>308</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 40/95

## V. Obecní zřízení v průběhu II. fáze reformy územní veřejné správy

### 1.1. Přehled zásadních změn souvisejících s II. fází reformy územní veřejné správy

Hlavním cílem II. fáze reformy územní veřejné správy bylo vypořádání se s ukončením činnosti okresních úřadů, jakožto správních úřadů vykonávajících všeobecnou státní správu ve správních obvodech nazvaných okresy, což mělo v souladu s § 44 zákona 147/2000 Sb., o okresních úřadech nastat k 31. prosinci 2002.

Okresní úřady do 31. prosince 2002 plnily zejména tyto funkce:

- rozhodovaly při výkonu státní správy v první instanci,
- přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení,
- prováděly kontrolní a dozorovou funkci nad činností orgánů obcí,
- zajišťovaly pro obce odbornou pomoc v oblasti státní správy,
- přezkoumávaly hospodaření obcí, pokud o to byly obcí požádány,
- vykonávaly zřizovatelskou funkci atd.

*Usnesením vlády č. 409 z 26. dubna roku 2000* ke zprávě o postupu prací na reformě veřejné správy bylo v rámci dalších prací v oblasti reformy veřejné správy uloženo předložení prvních tezí realizace tzv. II. fáze reformy územní veřejné správy.<sup>309</sup>

Ačkoliv u nás v rámci reformy územní veřejné správy došlo v průběhu několika let k nemalým změnám v oblasti veřejné správy, stále se objevovala ze strany reprezentantů Evropské unie při různých hodnoceních připravenosti vstupu České republiky kritika této oblasti. Jisté bylo možno tuto kritiku považovat za do určité míry oprávněnou, neboť v období končící I. fáze reformy se množily stížnosti, především od členů zastupitelstev obcí, ale i poslanců, zástupců okresních úřadů a ministerstev, na malou informovanost o probíhající reformě veřejné správy; *dodávám*, že i přes nespornou významnost změn v oblasti veřejné správy byla prezentace k reformě územní veřejné správy skutečně minimální.

Ať již kritika byla či nebyla oprávněná, usilovalo se o to, aby celý proces II. fáze reformy veřejné správy byl prováděn formou řízené celonárodní diskuse, přičemž byly realizovány tyto kroky:

- materiál k II. fázi reformy územní správy byl předložen vládě k informaci;
- materiál byl zaslán přednostům okresních úřadů k zaujetí stanoviska;
- materiál byl předán k informaci a případným připomínkám gesčnímu výboru Poslanecké sněmovny a gesčnímu výboru Senátu;
- materiál byl předán k informaci a případným připomínkám Svazu měst a obcí;
- materiál byl po úpravách zaslán všem obcím k informaci a připomínkám.

V rámci původních diskusí o obsahu II. fáze reformy územní veřejné správy byla věnována pozornost zejména těmto oblastem:

- možnosti výkonu státní správy pro obec na základě smlouvy se státem či na základě akreditace u státu;
- určení orgánu zajišťujícího odvolací řízení proti rozhodnutím orgánů obcí; jako odvolací orgán vůči orgánům obcí byly ze strany tvůrců reformy preferovány orgány kraje, což bylo některými odborníky kritizováno, a to zejména pro možný ústavně-právní nesoulad, neboť

<sup>309</sup> Na základě takto uloženého vládního úkolu byl vypracován materiál nazvaný „Postup přípravy a realizace II. fáze reformy územní veřejné správy“, který se již v době svého zpracování stal předmětem mimořádného zájmu a kterým byla zahájena diskuse o vlastním obsahu II. fáze reformy končící zrušením okresních úřadů.

kraje a obce jakožto územní samosprávné celky nejsou vůči sobě ve vztahu nadřízenosti či podřízenosti; dalším argumentem proti tomu, aby orgány krajů zajišťovaly odvolací řízení vůči rozhodnutím orgánů obcí, bylo i oddálení výkonu státní správy ve vztahu k občanům; navíc bylo zřejmé, že by některé kraje (především Středočeský) byly nuceny zvýšit počty svých zaměstnanců, s čímž souvisely nemalé finanční náklady. V daném ohledu byla zvažována varianta zřídit instituce typu správního soudu ve městech, kde působil okresní úřad, a to v zájmu zajištění co nejlepší dostupnosti pro občana; jako výhoda byla uváděna existence zkušených pracovníků z řad úředníků stávajících okresních úřadů a existence prostorových kapacit. Jiným řešením měl být i jakýsi nezávislý auditor či vládní rozhodce, který by působil u každé obce III. stupně. Návrhem bylo i to, aby o odvolání orgánů obcí I. a II. stupně rozhodovaly orgány obce III. stupně, a to z hlediska zachování co nejbližší dostupnosti výkonu státní správy vůči občanům. Tento návrh byl však opět kritizován pro možný rozpor s ústavními principy, neboť obce by neměly být vůči sobě ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti; současně byl zmiňován i možný střet zájmů mezi jednotlivými typy obcí;

- přezkumu hospodaření obcí,<sup>310</sup> kdy byl navrhován jako možné řešení tohoto problému přesun této kompetence na Nejvyšší kontrolní úřad či zřízení regionálních kontrolních úřadů podřízených Parlamentu České republiky.

*Usnesením vlády č. 763 ze dne 26. července 2000* vzala vláda na vědomí „Zprávu o přípravě a realizaci II. fáze reformy územní veřejné správy“.

V průběhu dalších prací na II. fázi reformy se ukázalo, že k 31. prosinci 2002, kdy mělo dojít k ukončení činnosti okresních úřadů, by nemusely být veškeré přípravné práce vzhledem k jejich rozsáhlosti dokončeny. Vládě byl tudíž předložen návrh s doporučením prodloužit účinnost zákona o okresních úřadech o dva roky (tj. do 31. prosince 2004) a takto získaného časového prostoru využít ke komplexnímu řešení II. etapy reformy územní veřejné správy. Vláda tento návrh zamítla.

Významné bylo v dalším průběhu reformy *usnesení vlády č. 765 ze dne 25. července 2001*, kterým vláda schválila harmonogram legislativní přípravy k zabezpečení II. fáze reformy územní veřejné správy, a souhlasila s předložením legislativních návrhů bez předkládání návrhů věcných záměrů zákonů.

K souboru zákonů, spojených s realizací II. fáze reformy územní veřejné správy, patřily především tyto:

- návrh zákona, kterým se mění zákon o obcích,<sup>311</sup>
- návrh zákona, kterým se mění zákon o krajích,<sup>312</sup>
- návrh zákona, kterým se mění zákon o hlavním městě Praze,<sup>313</sup>
- návrh zákona o úřednících územních samosprávných celků,<sup>314</sup>

<sup>310</sup> Obce podle tehdejší právní úpravy mohly požádat o přezkum svého hospodaření buď okresní úřad nebo auditora, kterého obec platila ze svých rozpočtových prostředků.

<sup>311</sup> Zákon č. 313/2002 Sb.

<sup>312</sup> Zákon č. 231/2002 Sb.

<sup>313</sup> Při projednávání vládního návrhu tohoto zákona Parlamentem České republiky se dospělo k vzájemné dohodě, že jako samostatný návrh bude vládou stažen z dalšího projednávání, neboť bezprostředně nesouvisí se zánikem okresních úřadů, a že provedení jeho nezbytně nutných změn bude uskutečněno zákonem č. 320/2002 Sb.

- návrh zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů,<sup>315</sup>
- návrh zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností,<sup>316</sup>
- návrh zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů,<sup>317</sup>
- návrh zákona o přechodu majetku státu a převodu zřizovatelských funkcí z okresních úřadů k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám.<sup>318</sup>

Pokud shrnu shora uvedené, je *podle mého názoru* nesporné, že II. fáze reformy územní veřejné správy pokračovala v procesu, který se zásadním způsobem dotkl všech občanů České republiky a který představoval největší změnu provedenou v oblasti územní veřejné správy od listopadu roku 1989.

### 1.2. Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

Jak jsem již *uvedla* v předchozí kapitole, II. fáze reformy územní veřejné správy měla vyřešit řadu otázek navazujících na zánik okresních úřadů. K nejvýznamnějším úkolům této fáze *zařazuji* především tyto:

- zajištění přechodu působností okresních úřadů na jiné subjekty, zejména na tzv. obce s rozšířenou působností (obce III. typu), případně na kraje a zcela výjimečně na správní úřady;
- vyřešení problematiky pracovněprávních vztahů zaměstnanců státu zařazených do okresních úřadů; především byla snaha předejít kolapsu okresních úřadů odchodem kvalifikovaných úředníků a minimalizovat existenční nejistoty zaměstnanců státu zařazených do okresních úřadů;<sup>319</sup>
- vyřešení majetkoprávních vztahů.

Zmiňované úkoly řešil *zákon č. 320/2002 Sb.*, o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, tudíž tento lze považovat za jeden z nejvýznamnějších zákonů přijatých v rámci II. fáze reformy územní veřejné správy.<sup>320</sup> Pro úplnost *dodávám*, že název zákona není zcela přesný, neboť ačkoliv se zde objevuje slovo „zrušení“, ve skutečnosti žádný zákon nerušil.

Pokud jde o řešení problému přechodu působností okresních úřadů na jiné subjekty, bylo navrženo, aby převážná většina těchto kompetencí přešla na obce, a to v zájmu přiblížení výkonu státní správy občanům. Současně mělo dojít k přechodu kompetencí i na kraje, a to u těch agend, které se vyskytují v praxi pouze zřídka, vyžadují vysoký stupeň odbornosti a pracnosti a které mohou být řešeny bez osobní účasti občanů. I když přenos kompetencí na ministerstva či jiné správní úřady měl být vyloučen, neboť nemělo dojít k dalšímu rozšiřování jejich kompetencí, nebyla tato zásada zcela dodržena.<sup>321</sup> Dále se mělo posoudit, zda by některé činnosti okresních úřadů nebylo vhodné převést do samostatné působnosti obcí, popř. krajů.

<sup>314</sup> Zákon č. 312/2002 Sb.

<sup>315</sup> Zamítnut v 1. čtení Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky.

<sup>316</sup> Zákon č. 314/2002 Sb.

<sup>317</sup> Zákon č. 320/2002 Sb.

<sup>318</sup> Zákon č. 290/2002 Sb.

<sup>319</sup> Podle *předběžných odhadů* z roku 2000 mělo dojít k přesunu asi 15ti tisíc úředníků.

<sup>320</sup> Zákon č. 320/2002 Sb. měl původně novelizovat 95 zákonů, v konečné podobě však novelizoval 116 zákonů.

<sup>321</sup> Srov. např. zákon č. 231/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v mimosoudních rehabilitacích, kterým přešla v některých případech působnost okresních úřadů na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.



Mohu konstatovat, že drtivá většina kompetencí okresních úřadů byla převedena, a to do přenesené působnosti obcí, popř. krajů. Zcela výjimečně došlo k převodu kompetencí okresních úřadů do samostatné působnosti územních samosprávných celků<sup>322</sup> a taktéž zcela výjimečně došlo k zániku kompetencí okresních úřadů.<sup>323</sup>

Zákon č. 320/2002 Sb. zavedl podle mého názoru pozitivní novinku v tom smyslu, že „pokud zvláštní zákony stanoví působnost orgánům obcí a krajů“, pak obsahují novelizované zákony obecnou formulaci hovořící o tom, že se v daném případě „jedná o výkon přenesené působnosti“. Toto obecné ustanovení reaguje na § 8 zákona o obcích a § 4 zákona o krajích.<sup>324</sup>

Jednotlivé zákony přenáší kompetence z okresních úřadů vždy výslovně na úřad územního samosprávného celku, neboť bylo úmyslem předkladatele, aby příslušný výkon přenesené působnosti vykonávaly přímo úřady a zamezilo se tak u obcí a krajů zřizování zvláštních orgánů pro výkon přenesené působnosti, popř. svěřování výkonu přenesené působnosti komisi rady obce.<sup>325</sup> V tomto ohledu bych chtěla zmínit i čl. 105 Ústavy, z něhož vyplývá, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy (jen tehdy, stanoví-li to zákon)“.

Již při existenci okresních úřadů byly obce podle obecního zřízení z hlediska rozsahu výkonu státní správy členěny do dvou skupin (zde opomím hlavní město Prahu, města Brno, Ostravu a Plzeň, v nichž orgány těchto měst vykonávaly současně působnost okresních úřadů), a to na:

1. tzv. *obce I. stupně* (jednalo se o všechny obce se základním rozsahem výkonu státní správy);
2. tzv. *obce II. stupně* (jednalo se o obce, kterým byl kromě základního rozsahu státní správy svěřen v některých oblastech navíc výkon státní správy).

U shora zmiňovaných kategorií obcí nemělo podle původní představy dojít k „odebrání“ jejich tehdejších kompetencí, přičemž pro účely výkonu státní správy měla být vytvořena další kategorie obcí, tzv. „*obce III. stupně*“, na které měla být převedena většina kompetencí okresních úřadů. Tato pravidla byla převážně dodržena, výjimkou je v případě prvního pravidla např. oblast živnostenských úřadů, kdy s účinností od 1. ledna 2003 existují na úrovni obcí obecní živnostenské úřady, kterými jsou odbory obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, namísto obecních živnostenských úřadů, kterými do 31. prosince 2002 byly samostatné odbory pověřených obecních úřadů. Došlo tedy k přechodu již za existence okresních úřadů vykonávané kompetence z obcí tzv. II. stupně nově na obce tzv. III. stupně, s čímž řada obcí s pověřeným obecním úřadem nesouhlasila. Důvodem pro tuto výjimku byly argumenty odborníků svědčících o tom, že agenda obecních živnostenských úřadů již není natolik rozsáhlá, a i v budoucnu by měla ubývat, aby i nadále zůstala na úrovni pověřených obecních úřadů.

Pokud šlo o konkrétní určení obcí III. stupně, neboli obcí s rozšířenou působností, pak se při jejich výběru měla původně respektovat tato základní kritéria:

- a) vzdálenost místa výkonu státní správy od místa bydliště občana a
- b) kvalita výkonu státní správy.

<sup>322</sup> Srov. např. zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách

<sup>323</sup> Srov. S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 24, kde autor kritizuje skutečnost, že „ač druhá fáze znamená zánik okresních úřadů, nezanikají v podstatě žádné z jejich činností“.

<sup>324</sup> Citovaná zákonná ustanovení říkají, že „pokud zvláštní zákon upravuje působnost a nestanoví, že jde o samostatnou či přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do jejich samostatné působnosti“.

<sup>325</sup> Podle § 106 odst. 1 zákona o obcích „může starosta v případech stanovených zvláštními zákony zřídít pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce“ a podle § 65 odst. 1 zákona o krajích „může hejtman zřizovat pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon“; podle § 103 odst. 4 písm. c) zákona o obcích „může starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi rady výkon přenesené působnosti v určitých věcech“.

Namísto stávajících 73 okresních úřadů, plus měst Brno, Ostrava a Plzeň a hlavního města Prahy vykonávajících působnost okresních úřadů v plném rozsahu, navrhoval vládní návrh zákona vytvoření 192 obcí s rozšířenou působností. V rámci schvalování zákona<sup>326</sup> Parlamentem České republiky, které bylo velmi problematické, byl počet obcí s rozšířenou působností rozšířen Poslaneckou sněmovnou o další dvě obce<sup>327</sup> a Senátem o dalších jedenáct obcí,<sup>328</sup> celkově tedy s účinností k 1. lednu 2003 vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností.

Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů upravoval nejen přenos působností z okresních úřadů, ale v rámci svých společných, přechodných a závěrečných ustanovení řešil i další záležitosti, které s ukončením činnosti okresních úřadů nezbytně souvisely a které bylo třeba též upravit zákonem.

Zákon č. 320/2002 Sb. tak dále řešil pracovníprávní vztahy zaměstnanců České republiky zařazených do okresních úřadů po ukončení činnosti okresních úřadů.<sup>329</sup>

Jak již bylo shora zmíněno, zákon č. 320/2002 Sb. upravoval i majetkoprávní problematiku. Regulace této, ale především pracovníprávní problematiky zákonem č. 320/2002 Sb., se týkal návrh skupiny senátorů Parlamentu České republiky, který byl podán Ústavnímu soudu a který požadoval *zrušení bodů 2, 5, 6, 7, 8, 9 a 11 čl. CXVII citovaného zákona*.

Důvodem podání senátorského návrhu bylo tvrzení, že „*ve vyjmenovaných bodech zákona byla porušena a omezena základní práva a zásady organizace veřejné moci zakotvené ve vyjmenovaných člancích Ústavy, Listiny základních práv a svobod, Charty místní samosprávy a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*“. Senátoři považovali „*zejména zmocnění Ministerstva vnitra ke stanovení delimitace zaměstnanců okresních úřadů za porušení ústavních zásad, neboť takováto delimitace měla být stanovena zákonem, nikoliv nahrazena autoritativním rozhodnutím Ministerstva vnitra bez stanovení jakýchkoliv pravidel pro rozhodování a bez souhlasu příslušného územního samosprávného celku*“.

Ústavní soud posoudil napadená ustanovení zákona č. 320/2002 Sb. s ústavním pořádkem a mj. konstatoval, že „*autoritativní uložení výkonu veřejné moci územním samosprávným celkům vyplývající z citovaných ustanovení zákona č. 320/2002 Sb. včetně delimitace pracovníků je slučitelné s Ústavou*“. Ústavní soud tak např. ve svém nálezu v souvislosti s kritikou senátorů na autoritativní rozhodnutí Ministerstva vnitra o delimitaci zaměstnanců okresních úřadů uvedl, že „*toto rozhodnutí je přezkoumatelné soudem podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť zákon č. 320/2002 Sb. ani jiný zákon rozhodnutí ministerstva ze soudního přezkumu výslovně nevylučuje*“. Napadená ustanovení

<sup>326</sup> Konkrétně se jedná o zákon č. 341/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

<sup>327</sup> Konkrétně se jednalo o města Varnsdorf a Železný Brod.

<sup>328</sup> Konkrétně se jednalo o města Kuřim, Pohořelice, Kravaře, Odry, Lipník nad Bečvou, Králíky, Nepomuk, Votice, Pacov, Luhačovice a Vizovice.

<sup>329</sup> Zmíním-li několik základních ustanovení zákona č. 320/2002 Sb. upravujících pracovníprávní problematiku, pak především platilo, že „*práva a povinnosti vyplývající z pracovníprávních vztahů těchto zaměstnanců přešla na územní samosprávné celky, a to spolu s činností příslušného zaměstnance, jež přecházela zákonem do působnosti tohoto územního samosprávného celku. Ze zákona mělo dojít k dohodě mezi zaměstnancem okresního úřadu, územním samosprávným celkem, popř. správním úřadem a okresním úřadem, na základě níž provedl okresní úřad závaznou delimitaci zaměstnanců okresních úřadů na příslušné územní samosprávné celky, popř. správní úřady. Pokud k takovéto dohodě v zákonné lhůtě nedošlo, zákon zmocnil Ministerstvo vnitra stanovit pravidla a počty delimitace zaměstnanců okresních úřadů, a to na návrh přednosty okresního úřadu a s doporučením ředitele krajského úřadu. Za situace, že činnost zaměstnance okresního úřadu nepřešla na územní samosprávný celek, přešel výkon práv a povinností z pracovníprávních vztahů tohoto zaměstnance na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, pokud nebylo stanoveno jinak*“.

zákona č. 320/2002 Sb. tedy nebyla Ústavním soudem shledána v rozporu s ústavním pořádkem a proto Ústavní soud senátorský návrh svým nálezením zamítl.<sup>330</sup>

V zájmu odstranění jakýchkoliv pochybností o zániku okresních úřadů obsahuje zákon výslovné ustanovení o tom, že „*ke dni nabytí jeho účinnosti se zrušují okresní úřady*“. Tímto ustanovením se mělo jednoznačně zabránit úvahám o tom, zda ukončení platnosti zákona o okresních úřadech současně znamená i ukončení činnosti okresních úřadů a jejich následný zánik.

*Dodávám, že zákon č. 320/2002 Sb. ani žádný jiný zákon výslovně nestanovil, že určitý subjekt je právním nástupcem zaniklých okresních úřadů. Při zjišťování právního nástupnictví okresních úřadů je podle mého názoru třeba především zjistit, na který subjekt byla konkrétní působnost zaniklého okresního úřadu převedena, přičemž významná jsou dále pravidla obsažená v čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb.,<sup>331</sup> který se v popisovaných případech zabývá určením oprávněného subjektu namísto zaniklých orgánů, tedy i okresních úřadů. Významná jsou v této souvislosti i pravidla obsažená v čl. CXVII zákona č. 320/2002 Sb.<sup>332</sup>*

Dne 7. listopadu 2001 byl zákon vládou schválen<sup>333</sup> a předán k dalšímu projednání do Parlamentu České republiky, který jej dne 13. června 2002 schválil.<sup>334</sup> Za situace, že by předložený zákon schválen nebyl a současně by nedošlo k novele zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, jež by prodlužovala jeho platnost, nastala by *podle mého názoru* dnem 1.1.2003 poněkud složitá situace, neboť okresní úřady by existovaly i nadále, avšak zákon o okresních úřadech by již pozbyl své platnosti.

### 1.3. Problematika další platnosti a účinnosti nařízení okresních úřadů

V této kapitole bych *chtěla zmínit* i shora zmiňovaný problém, neboť s existencí nařízení, v rámci II. fáze reformy územní veřejné správy zaniklých, okresních úřadů se některé obce musely vypořádat.

Okresní úřady byly do 31. prosince 2002 oprávněny vydávat pro svůj správní obvod nařízení,<sup>335</sup> a to při současném splnění následujících podmínek:

- a) na základě zákona,
- b) v mezích zákona a
- c) byly-li k tomu zákonem zmocněny.<sup>336</sup>

<sup>330</sup> Nález byl publikován ve Sbírce zákonů v roce 2003 pod č. 53

<sup>331</sup> Mj. čl. CXIX bod č. 1 zákona č. 320/2002 Sb. říká, že „v případě, když by některý zákon stanovil působnost okresního úřadu nebo dokonce i okresního národního výboru a tato by nebyla zákonem převedena na územní samosprávný celek, pak tato působnost náleží do přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností“.

<sup>332</sup> Podle bodu č. 14 přešla s účinností od 1.1.2003 příslušnost hospodařit s majetkem České republiky, včetně práv, se kterými byly příslušné hospodařit okresní úřady a na které se nevztahují zákonem citované body, na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, není-li stanoveno jinak; současně začal tento úřad od 1.1.2003 plnit úkoly spojené s odpovědností za závazky České republiky související s tímto majetkem, jakož i za další závazky České republiky vzniklé z činnosti bývalých okresních úřadů anebo s touto činností související.

<sup>333</sup> Návrh zákona byl předložen ministrem vnitra ke schválení vládou se 32 rozpory. Tyto rozpory spočívaly např. v tom, že některá ministerstva, v nesouladu s přijatým usnesením vlády, trvala na tom, aby některé působnosti okresních úřadů vykonávaly krajské úřady namísto obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Jiná ministerstva požadovala zřízení dalších specializovaných správních úřadů namísto přenosu působností na orgány územních samosprávných celků, a to zcela proti přijaté koncepci reformy, která nesouhlasila s vytvářením nových správních úřadů atd.

<sup>334</sup> Zákon č. 320/2002 Sb. nabyl účinnosti dne 1.1.2003 s výjimkou jím jmenovaných ustanovení, která nabyla účinnosti 1.8.2002 (např. se jednalo o některá ustanovení upravující pracovněprávní vztahy zaměstnanců okresních úřadů atd.).

<sup>335</sup> Toto oprávnění okresních úřadů vycházelo z čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky a následně § 6 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění zákona č. 320/2001 Sb.

<sup>336</sup> Srov. V. Pavlíček a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, I. díl, Praha 1996, s. 265-267

Ke dni 31. prosince 2002 došlo k zániku okresních úřadů a vyvstal *problém*, výslovně neřešený žádným zákonem, „*Co s od tohoto data platnými a účinnými nařízeními vydanými okresními úřady?*“. Podle mého názoru zrušením zákonného zmocnění pro okresní úřady vydat nařízení či zánikem okresních úřadů nekončí bez dalšího platnost jimi vydaných právních předpisů v souladu se zákonným zmocněním. Vzhledem k tomu, že nařízení okresních úřadů jsou součástí právního řádu, mohou být zrušeny jen při zachování formálního postupu. Právní předpis by měl být především zrušen tím, kdo jej vydal, což však v období od 1. ledna 2003 v případě okresních úřadů není možné.<sup>37</sup>

Daný problém *bych osobně posuzovala* i z těchto pohledů:

a) Zákonné zmocnění k vydání právního předpisu přešlo zákonem z okresního úřadu na jiný subjekt, s největší pravděpodobností na obec s rozšířenou působností či kraj. V tomto případě se *domnívám*, že obec s rozšířenou působností nebo kraj jsou oprávněny vydat svá nařízení, kterými mohou zrušit dosud platná nařízení okresního úřadu, avšak pouze pro své správní obvody. Je třeba zmínit skutečnost, že správní obvody bývalých okresních úřadů se vždy nekryjí se správními obvody příslušných územních samosprávných celků; zejména je tomu u obcí s rozšířenou působností, neboť jejich správní obvody zahrnují menší území než správní obvody bývalých okresních úřadů.

b) Zákonné zmocnění k vydání nařízení okresního úřadu zůstane v zákoně obsaženo i po 1. lednu 2003, aniž by přešlo na jiný subjekt, a daná záležitost nebude jinak upravena žádným právním předpisem. Teoreticky by tento stav neměl nastat (a dosud nenastal), neboť změnový zákon se měl vypořádat se všemi stávajícími působnostmi okresních úřadů. *Podle mého názoru*, v souladu s čl. CXIX bodem č. 1 zákona č. 320/2002 Sb., by se v popisovaném případě mělo zřejmě vyjít z pravidla, jež stanoví, že „*pokud se po 1. lednu 2003 vyskytne v zákoně působnost okresního úřadu a tato působnost nebyla zákonem převedena na územní samosprávné celky, vykonává tuto působnost obecní úřad obce s rozšířenou působností jako výkon přenesené působnosti*“. Problém však *spatřuji* v tom, že obecní úřad obce s rozšířenou působností není podle zákona o obcích orgánem oprávněným přijímat nařízení obce. V tomto případě by tedy bylo vhodnější zrušit nařízení okresního úřadu právním předpisem stejné či vyšší právní síly, tj. např. zákonem.

c) Je možné, že v praxi nastane také případ, kdy zmocnění pro vydání nařízení okresního úřadu již v zákoně nebude existovat a věc, kterou doposud upravuje příslušné nařízení okresního úřadu, bude upraveno právním předpisem jinak, aniž by tento nový právní předpis nařízení okresního úřadu zrušil. V tomto případě se *domnívám*, že by se nemělo podle nařízení okresního úřadu postupovat a nařízení by mělo být zrušeno; nelze však zabránit tomu, aby se podle nařízení okresního úřadu nepostupovalo, neboť tento právní předpis je až do svého zrušení součástí právního řádu. Vzhledem k tomu, že by okresní úřad, který by měl nařízení zrušit, již neexistoval, mohlo by se při zrušení nařízení okresního úřadu vyjít z obecného pravidla, že právní předpis je možno zrušit právním předpisem stejné či vyšší právní síly, např. zákonem.

Teoreticky bylo možné, aby okresní úřady do 31. prosince 2002 zrušily svými nařízeními všechna jimi vydaná nařízení, čímž by po jejich zániku odpadl problém příslušnosti subjektu oprávněného zrušit nařízení okresních úřadů. *Nedostatek* tohoto řešení

<sup>37</sup> Stejný názor i J. Vedral: *Vetelnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*, *Správní právo* 2-3/2003, s. 39, kde autor uvádí názor, že „nařízení okresního úřadu jako obecně závazné právní předpisy neztratily se zánikem okresních úřadů svou platnost, ale jsou až do svého zrušení platnými a účinnými právními normami, které jsou součástí právního řádu ČR; vzhledem k tomu, že ani zákon č. 313/2002 Sb. neobsahoval žádné přechodné ustanovení, jehož účelem by bylo nařízení okresních úřadů, vydaná na základě původního znění § 63 zákona o obcích generálně zrušit, lze mít za to, že obce podle těchto nařízení mohou postupovat i nadále, a to až do okamžiku zrušení předmětných nařízení; i po 12.7.2002 bylo možno na základě takového nařízení vykonávat státní správu orgány jedné obce pro orgány jiné obce“.

však *spatřují* např. v tom, že subjekty, na které přešlo příslušné zákonné zmocnění k vydávání právních předpisů, nejsou současně povinny přijmout tyto právní předpisy a příslušná oblast by tak mohla zůstat bez jakékoliv právní regulace.

Další *potíž* nastává u obcí s rozšířenou působností, které po právní stránce vznikly až k 1. lednu 2003, přičemž při přijetí právních předpisů je nutno respektovat pravidla obsažená v zákoně o obcích, a tak by nebylo možné, aby nařízení obcí s rozšířenou působností, jež by nahrazovala nařízení okresních úřadů, nabyla na účinnosti již k 1. lednu 2003.

V souvislosti se shora popisovanou problematikou *považují* za vhodné, zmínit náleží Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 568 z roku 2004. V konkrétním případě vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhlášku, a to na základě § 9 a 24 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.<sup>338</sup> Obsahem vyhlášky bylo pouze zrušení vyhlášky, kterou v roce 1991 vydalo Federální ministerstvo práce a sociálních věcí ČSFR, a to na základě zákonného zmocnění, které bylo v průběhu let zrušeno. Skupina poslanců se domáhala zrušení vyhlášky, neboť měla být podle jejich názoru vydána bez zákonného zmocnění.

Ústavní soud se vyslovil tak, že „*pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů, popř. orgánů územní samosprávy, vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena čl. 79 odst. 3 Ústavy. Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc orgánů exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizována v zákoně ve vztahu k určité kompetenci. Jinými slovy, pravomoc exekutivy vydávat podzákonné právní předpisy je založena přímo v Ústavě, nikoliv v úpravě zákonné. Zákonné zmocnění, které odpovídá požadavkům uvedeným v čl. 79 odst. 3 Ústavy je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence).*

*Samotná otázka „normativního života“ prováděcího právního předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení v příslušném zákoně není v teorii ani praxi nazírána jednoznačně. Také praxe zákonodárce a exekutivy a zejména judikatura soudů nedává na tuto otázku zcela jednoznačnou odpověď. Ústavní soud již sám v minulosti judikoval, že „Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu (Pl. ÚS 3/2000).*

*Novější judikatura Nejvyššího správního soudu říká, že není možno dospět k věcně podloženému přesvědčení o neplatnosti předpisu toliko z důvodů legislativně-technických, tedy jen proto, že původní zákonné zmocnění bylo derivováno a „přesunuto“ do zákona jiného (NSS sp. Zn. 5 A 75/2002).*

*Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze hovořit o tom, že taková derogace bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétně zákonné zmocnění.*

*Pravomoc vydávat právní předpisy nebyla založena zrušeným zmocňovacím ustanovením v zákoně, nýbrž čl. 79 odst. 3 Ústavy. Po celou dobu existence prováděcího právního předpisu disponuje příslušný exekutivní orgán pravomocí k jeho změně i k jeho zrušení. Také po zrušení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu*

<sup>338</sup> V § 9 kompetenčního zákona je stanoven výčet činností, které vykonává Ministerstvo práce a sociálních věcí a v § 24 citovaného zákona se stanoví, že „ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti ČR; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“.

*příslušný exekutivní orgán disponuje normotvornou pravomocí, nicméně pouze pravomocí takovou úpravu derogovat, a protože šlo o zrušující akt, tj. akt bez věcného obsahu, nepotřeboval zákonné, kompetenční vymezení, jež se dotýká toliko rozsahu a obsahu takového aktu.*

#### 1.4. Novelty zákona č. 128/2000 Sb. přijaté v období od roku 2001 do 31. prosince roku 2007

Zákon č. 128/2000 Sb. byl ke dni 31. prosince 2007 novelizován těmito zákony:

- zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů;<sup>339</sup>
- zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole);<sup>340</sup>
- zákonem č. 450/2001 Sb., kterým se změnil zákon o obcích a několik dalších zákonů;<sup>341</sup>
- zákonem č. 311/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů;<sup>342</sup>
- zákonem č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2002 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů;<sup>343</sup>
- zákonem č. 59/2003 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů;<sup>344</sup>
- zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů;<sup>345</sup>

<sup>339</sup> Jedná se o novelu, která byla přijata ani ne jeden rok po účinnosti nově přijatého obecního zřízení. Zákon reagoval především na čl. 24 a 25 Listiny základních práv a svobod (hlava třetí – „Práva národnostních a etnických menšin“). Změna spočívala v tom, že „v obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k této národnosti alespoň 10%, namísto původních 20%, občanů obce a jestliže o to požádalo peticí nejméně 40%, namísto původních 50%, zletilých občanů obce hlásících se k této národnostní menšině“. Další změna se vztahovala k výboru zastupitelstva obce pro národnostní menšiny. „Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10%, namísto původních 15%, občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšinu, přičemž členy jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona.“ Nově bylo doplněno, že „příslušníci národnostních menšin musí vždy tvořit nejméně polovinu všech členů výboru“. Účinnosti nabyl zákon dnem 2.8.2001.

<sup>340</sup> Podle této novely mají obce zajišťovat výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu, kterým se rozumí právě zákon č. 320/2001 Sb. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.1.2002.

<sup>341</sup> Nově bylo zákonem stanoveno, že „obec nesmí svým majetkem ručit za závazky fyzických osob a právnických osob, jichž není zřizovatelem, přičemž právní úkony učiněné s tímto v rozporu jsou od počátku neplatné. Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.“ Dále bylo řečeno, že „uzavření smlouvy o přijetí úvěru nebo půjčky ze zahraničí, jakož i emise komunálních obligací schvaluje vláda. Současně nesmí obec přijmout úvěr, pokud její dluhová služba přesahuje 15% vlastního rozpočtu minulého roku. Právní úkony učiněné v rozporu s tímto mají být od počátku neplatné.“ Účinnosti nabyl zákon dnem 31.12.2001.

<sup>342</sup> Na základě tohoto zákona se s účinností od 1.1.2003 stala obecní policie orgánem obce.

<sup>343</sup> Jedná se o novelu, která byla poměrně rozsáhlá a která přinesla v souvislosti s II. fází reformy územní veřejné správy řadu významných změn.

<sup>344</sup> Novela zafixovala do výčtu výjimek z pravidla, že obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob, též honební společenstva. Účinnosti nabyl zákon dnem 28.2.2003.

<sup>345</sup> Tato novela zrušila odstavce 4 v § 21, tj. výčet případů ukončení činnosti přípravného výboru při oddělení části obce; dále bylo novelizováno ustanovení § 87, které říká, že „k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce“, přičemž byla nově doplněna slova „nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak“; tímto předpisem se míní zákon č. 22/2004 Sb., a to konkrétně § 14, kde je stanoveno, že „zastupitelstvo obce nebo statutárního města může rozhodnout o

- zákonem č. 216/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů;<sup>346</sup>
- zákonem č. 257/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zákona o kolektivním investování a zákona o dluhopisech;<sup>347</sup>
- zákonem č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí;<sup>348</sup>
- zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu;<sup>349</sup>
- zákonem č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování;<sup>350</sup>
- zákonem č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti;<sup>351</sup>
- zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 103/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů

konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo statutárního města". Poslední změna obecního zřízení pro vedená zákonem č. 22/2004 Sb. se dotkla § 89 odst. 2, který nově ukládá „zastupitelstvu obce nebo jinému orgánu obce postupovat též v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum, přičemž pokud toto nebude respektováno, je to důvod pro rozpuštění příslušného zastupitelstva obce ze strany Ministerstva vnitra“. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.2.2004.

<sup>346</sup> Novela iniciovaná zastupitelstvem Ústeckého kraje pouze nahradila dosud užívaný pojem „prapor“ pojmem „vlajka“. Došlo k terminologickému sjednocení zákona o obcích se zákonem o krajích. Účinnosti nabyl zákon dnem 28.4.2004.

<sup>347</sup> Změna zákona o obcích spočívala v tom, že do výčtu vyhrazeného rozhodování zastupitelstva obce o majetkoprávních úkonech bylo nově zařazeno vydání komunálních dluhopisů. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.5.2004.

<sup>348</sup> Novela zákona změnila pravidla pro postup obce při přezkumu svého hospodaření, a to tak, že se obci uložilo, aby požádala o přezkum svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad anebo je obec oprávněna zadat přezkum auditorovi či auditorské společnosti. V případě, že by obec o přezkum nepožádala, provede přezkum krajský úřad. Obdobně se postupuje i u svazku obcí. Do doby před přijetím novely platilo, že obec s alespoň 5 000 obyvatel dala přezkoumat své hospodaření auditorovi a obec s méně než 5 000 obyvatel dala přezkoumat své hospodaření krajskému úřadu nebo auditorovi. Určitá pravidla byla stanovena zvláště pro územně členěná statutární města. Svazek byl povinen požádat o přezkum auditora. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.8.2004.

<sup>349</sup> V návaznosti na přijetí nového správního řádu došlo k novelizaci společných ustanovení k veřejnoprávním smlouvám obsažených v obecním zřízení. Dotčená společná ustanovení veřejnoprávních smluv byla do obecního zřízení začleněna z důvodu dostatečné úpravy institutu veřejnoprávních smluv při neschválení nového správního řádu. Nový správní řád upravuje problematiku veřejnoprávních smluv komplexněji, a tudíž při jeho přijetí pozbyla ustanovení obsažená v obecním zřízení smysl. Napříště se tedy postupuje podle správního řádu, pokud zákon o obcích nestanoví jinak. Dále zákon č. 501/2004 Sb. z obecního zřízení vypustil ustanovení o povinnosti obce zřídít veřejně přístupnou zpravidla 24 hodin denně úřední desku a v obecné podobě tuto povinnost zakotvil podrobněji v novém správním řádu v § 26, kde je každému správnímu orgánu (tedy i orgánu územního samosprávného celku) založena povinnost zřídít úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná s tím, že pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska; obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.1.2006.

<sup>350</sup> Zákon zrušil institut další odměny, jakožto peněžitého plnění poskytovaného členům zastupitelstva obce. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.1.2005.

<sup>351</sup> Jednalo se pouze o terminologickou změnu (pojem „utajovaná skutečnost“ byl nahrazen pojmem „utajovaná informace“). Účinnosti nabyl zákon dnem 1.1.2006.

(autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů;<sup>352</sup>

- zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění;<sup>353</sup>
- zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění;<sup>354</sup>
- zákonem č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.;<sup>355</sup>
- zákonem č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů;<sup>356</sup>
- zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.<sup>357</sup>

#### 1.5. Některé změny obecního zřízení provedené zákonem č. 313/2002 Sb.

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, bylo třeba nezbytně nutno přijmout v souvislosti s legislativním zabezpečením II. fáze reformy územní veřejné správy.<sup>358</sup> Vládní návrh tohoto zákona byl po schválení vládou v listopadu 2001 předložen k dalšímu projednávání do Poslanecké sněmovny. Parlament České republiky tento zákon schválil dne 13. června 2002. Většina ustanovení nabyla na účinnosti již dnem vyhlášení, tj. dnem 12. července 2002, a zbývající ustanovení dnem 1. ledna 2003.

##### A) Méně zásadní změny provedené zákonem č. 313/2002 Sb.

K méně zásadním změnám, které přinesl zákon č. 313/2002 Sb., řadím například tyto:

- zákon se opět vrátil k pojmu „statutární město“ namísto pojmu „město se zvláštním postavením“ a současně rozšířil výčet statutárních měst o města Teplice, Karviná a Mladá Boleslav;

<sup>352</sup> Zákon z obecního zřízení vypustil působnost obecního úřadu rozhodovat o poskytnutí informací žadateli podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Účinnosti nabyl zákon dnem 23.3.2006.

<sup>353</sup> Zákon z vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce zrušil konkrétní činnost spočívající ve schvalování územního plánu obce a regulačního plánu a vyhlášení jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou a nově do vyhrazených pravomocí zastupitelstva vložil obecně plnění úkolů stanovených zvláštním právním předpisem. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.1.2007.

<sup>354</sup> Účinnosti zákon nabude dnem 1.1.2009.

<sup>355</sup> Jedná se o tzv. dozorovou novelu, o níž bude pojednáno níže. Účinnosti nabyl zákon dnem 1.7.2006.

<sup>356</sup> Zákon svěřuje do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce rozhodování o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhování zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodování o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodář veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zákon č. 245/2006 Sb. Účinnosti nabyl zákon dnem 31.5.2006.

<sup>357</sup> Zákon nabude účinnosti dnem 1.1.2009.

<sup>358</sup> Srov. K. Svoboda: *Zákony o územní samosprávě*, Praha 2003, s. 11



- z důvodu odstranění nejasností došlo k upřesnění ustanovení obsahujícího výčet orgánů obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst;<sup>359</sup>
- obci se nově uložila povinnost vést evidenci svých právních předpisů, přičemž povinnost uvést evidenci právních předpisů do souladu se zákonem byla stanovena do 31. prosince 2003;
- zákon zrušil ustanovení o tom, že jsou obce povinny v právním předpisu uvádět důvody, v nichž spočívá naléhavý obecný zájem vedoucí k nabytí platnosti a účinnosti právního předpisu ke dni vyhlášení, jakož i skutečnost, že právní předpis nabývá dřívější účinnosti; vzhledem k tomu, že uvádění důvodů v obecně závazném předpisu nemělo normativní charakter, bylo nadbytečné tyto skutečnosti uvádět;
- v případě stanovení zákonných podmínek u záměru obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec toto zveřejní po stanovenou dobu nikoliv již před *projednáním* v orgánech obce, ale před *rozhodnutím* v příslušných orgánech obce; tímto se zřejmě měla odstranit nejasnost pojmu „projednání“; současně bylo nově stanoveno, aby ve shora vyjmenovaných případech byly nemovitosti označeny údaji podle katastrálního zákona, neboť je žádoucí, aby již ve zveřejněném záměru byla nemovitost dostatečně konkretizována; dále se zjednodušil proces pronájmu a výpůjčky majetku obce pro právnickou osobu zřízenou obcí, a to tak, že se podle shora uvedeného nepostupuje;
- v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů se nově řešil přezkum hospodaření obcí;<sup>360</sup>
- zákon již namísto taxativního výčtu obsahuje demonstrativní výčet případů, kdy lze uskutečnit spolupráci mezi obcemi při výkonu samostatné působnosti;
- k určitým změnám došlo i při skládání slibu člena zastupitelstva; člen zastupitelstva obce již neskládá slib do rukou předsedajícího zasedání zastupitelstva, ale skládá jej před zastupitelstvem obce, a to na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní;
- zákon zrušil sporné ustanovení § 80, jež stanovilo použití zákoníku práce; napříště se *„zákoníkem práce, jakož i předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obce, řídí splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, přičemž pro tyto účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru, obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce jako zaměstnanci“*;<sup>361</sup>
- došlo i k určitým změnám ustanovení upravujících výčet působností, jež spadají do vyhrazené samostatné působnosti zastupitelstva obce;<sup>362</sup>

<sup>359</sup> Např. se výslovně stanovilo, že „orgánem obce, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti“.

<sup>360</sup> Do 1.8.2004 platilo, že „obce s alespoň 5 000 obyvateli jsou povinny nechat přezkoumat své hospodaření auditorem a obce s méně než 5 000 obyvateli si mohou nechat přezkoumat své hospodaření buď auditorem nebo krajským úřadem“.

<sup>361</sup> J. Vedral: Poznámky k novele zákona o obcích, Právní zpravodaj 8/2002, s. 8, kde autor vyslovuje názor, že „novele vnesla do daného problému s konečnou platností jasno, neboť podle původního znění zákona o obcích (§ 80 odst. 1) se na uvolněné členy zastupitelstva zákoník práce téměř v plném rozsahu vztahoval, přičemž takto široce pojaté ustanovení vyvolávalo interpretační potíže a složitě konstruovanými výklady se dovozovalo, že se zákoník práce vlastně na uvolněné členy zastupitelstev v takovém rozsahu nevztahuje, ačkoliv zákon o obcích mluvil poměrně jednoznačnou řečí“.

<sup>362</sup> Např. se sjednotila zde užívaná terminologie s terminologií užívanou obchodním zákoníkem; nově spadá do vyhrazené samostatné působnosti zastupitelstva obce rozhodování o cestovních náhradách členů zastupitelstva; zrušilo se výhradní oprávnění zastupitelstva obce rozhodovat o zřízení věcného břemene na nemovitých věcech, neboť toto ustanovení mělo způsobovat určité problémy v praxi při budování liniových staveb (např. kanalizace);

- určitých úprav doznala i ustanovení o správci obce,<sup>363</sup>
- doplnilo se výslovné ustanovení o tom, že „členové rady obce jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce“, neboť toto ustanovení zákon č. 128/2000 Sb., zřejmě nedopatřením, neobsahoval; ze zákona se tak vyžadovalo členství v zastupitelstvu obce jen u starosty a místostarosty a docházelo se k výkladům, že zbývající členové rady obce nemusí být voleni z řad členů zastupitelstva obce;
- došlo i k určitým změnám ustanovení upravujících výčet působností, jež spadají do vyhrazené samostatné působnosti rady obce,<sup>364</sup>
- rada obce byla dříve oprávněna rozhodovat v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud tyto nebyly vyhrazeny zastupitelstvu nebo si je zastupitelstvo nevyhradilo; v zájmu odstranění výkladových problémů z praxe došlo v daném ohledu k takové úpravě, že zákon výslovně zakazuje radě obce svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech spadajících do její vyhrazené samostatné působnosti až na dvě zákonné výjimky,<sup>365</sup>
- v souvislosti s odvoláním rady obce jako celku (starosta a místostarosta se odvolávají zvlášť) zákon nově stanovil, že „pokud není současně s odvoláním rady jako celku zvolena nová rada, vykonává dosavadní rada obce své pravomoci, a to až do doby zvolení nové rady obce“; tento nový postup přinesl do praktického života určité zjednodušení a zejména usiluje o to, aby byla v obci co nejdříve zvolena zastupitelstvem rada nová;
- tajemník obecního úřadu je i nadále jmenován a odvoláván starostou obce, ale napříště již nikoliv za souhlasu přednosty okresního úřadu, nýbrž za souhlasu ředitele krajského úřadu, přičemž bez tohoto souhlasu je jmenování a odvolání tajemníka neplatné; funkce tajemníka se i nadále povinně zřizuje v obci s pověřeným obecním úřadem, ale nově i v obci s rozšířenou působností;
- zákon zrušil ustanovení o zvláštní odborné způsobilosti, neboť danou problematiku nově upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dále vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků a vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů;
- drobná zpřesnění doznala i ustanovení o výborech zastupitelstva obce; předsedou výboru je i nadále vždy člen zastupitelstva obce, přičemž se nově stanovilo, že „toto neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru“; důvodem tohoto upřesnění byly časté obtíže z praxe, „zda i předseda osadního výboru musí být nezbytně členem zastupitelstva obce“; podmínku, že předseda výboru musí být členem zastupitelstva obce, nelze vztahovat na předsedy osadního výboru, neboť v části obce, pro níž byl

jako pružnější se jevílo svěřit toto rozhodování radě obce, přičemž zastupitelstvu obce zůstala zachována možnost vztáhnout si toto rozhodování na sebe atd.

<sup>363</sup> Správce obce není již jmenován přednostou okresního úřadu, ale s účinností do 1.7.2006 byl jmenován ředitelem krajského úřadu a jednalo se o zaměstnance kraje zařazeného do krajského úřadu atd. Nyní je jmenován Ministerstvem vnitra a jedná se o zaměstnance státu zařazeného do Ministerstva vnitra.

<sup>364</sup> Např. se do této působnosti světuje radě obce kromě dosavadního zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu i provádění rozpočtových opatření, a to v rozsahu stanoveném zastupitelstvem; schvalování rozpočtových opatření nebylo v dosavadní právní úpravě vyhrazeno ani zastupitelstvu ani radě, což v praxi způsobovalo značné výkladové problémy; toto oprávnění bylo svěřeno pouze radě obce, jakožto výkonnému orgánu obce proto, že v řadě případů musí být rozpočtové opatření provedeno v krátkém čase, a nelze čekat až na svolání zasedání zastupitelstva obce atd.

<sup>365</sup> Konkrétně se jedná o rozhodování o ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce a rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

osadní výbor zřízen, nemusí být žádný občan, hlášený k trvalému pobytu v této části obce, členem zastupitelstva obce;

- určité změny přinesl zákon i pro statutární města, např. výslovně pojmenoval zástupce primátora jako náměstka primátora; tímto se reagovalo na určité nedopatření stávajícího znění zákona č. 128/2000 Sb., kde se na pojem „*náměstek primátora*“ zřejmě pozapomnělo, tudíž ze zákona vyplývalo, že zástupce primátora má být označen jako místostarosta.

Zákon č. 313/2002 Sb. přinesl kromě shora zmiňovaných změn, které *bych charakterizovala* jako změny méně zásadní i několik velmi významných změn, které značně změnilly právní postavení obcí. Při jejich zavádění v praktický život se zpočátku vyskytla řada problémů, na jejichž řešení zákon ne vždy pamatoval. O některých z nich se *zminím* v následujících kapitolách.

### ***B) Bezplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí***

Při projednávání zákona č. 313/2002 Sb. byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky do ustanovení § 13 zákona o obcích vložen nový odstavec 3, který výslovně opravňuje obce při výkonu své působnosti využívat bezplatně údaje katastru nemovitostí.

Původně zcela srozumitelné ustanovení přineslo v praxi, až do 1.4.2004, kdy nabyl na účinnosti zákon novelizující katastrální zákon, určité problémy, neboť obce byly ze strany katastrálních úřadů při požadavku na bezplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí odmítány a tyto po nich požadovaly úhradu. Mimo jiné bylo namítáno, že „*obce sice mají právo požadovat bezplatně údaje z katastru nemovitostí, avšak žádný zákon nikde současně nezakotvil výslovnou povinnost katastrálních úřadů tyto údaje bezúplatně poskytovat*“.<sup>366</sup> Tuto námitku však bylo možno, do 1.4.2004, *podle mého názoru* vyvrátit odkazem na § 13 odst. 2 zákona o obcích.<sup>367</sup>

V daném případě nebylo pochyb o tom, že obce skutečně mají podle obecního zřízení nárok na bezplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí při výkonu jakékoliv své působnosti, ať již tedy samostatné či přenesené, avšak současně je nutno respektovat ustanovení katastrálního zákona, jakož i vyhlášku č. 162/2001 Sb., kde byla do 1.4.2004 stanovena výjimka z tohoto pravidla. Podle katastrálního zákona a vyhlášky č. 162/2001 Sb. se do 1.4.2004 požadovala při poskytování údajů z katastru nemovitostí formou dálkového přístupu úplata vždy, tedy i v případě obcí.

Za situace, že obec v období do 1.4.2004 požádala o poskytnutí údajů z katastru nemovitostí, na jejichž bezplatné poskytnutí má nárok, v souladu s tehdejší právní úpravou *podle mého názoru* bylo vhodné, aby žádost obce obsahovala nejen odkaz na § 13 odst. 3 zákona o obcích, ale i odkaz na příslušné ustanovení zákona, jež zakládá konkrétní působnost obce opravňující ji k bezplatnému poskytnutí údajů z katastru nemovitostí (nezáleží na tom, zda se jedná o působnost samostatnou či přenesenou). Pro úplnost *dodávám*, že katastrální úřady nejsou oprávněny posuzovat „*potřebnost*“ poskytnutí údajů, ale pouze to, zda je

<sup>366</sup> Srov. J. Hamplová: Údaje bezplatně, *Moderní obec* 3/2003, s. 28, kde autorka uvádí názor, že „*porovnáme-li znění § 15 odst. 2 vyhlášky č. 162/2001 Sb. se zněním § 13 odst. 3 zákona o obcích, dojdeme k závěru, že formulace zákona o obcích není příliš šťastná: Nestanovuje povinnost katastrálnímu úřadu, ale zakotvuje právo obce (na bezplatné údaje)*“.

<sup>367</sup> V § 13 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. je obecně řečeno, že „*státní orgány poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti*“. J. Hamplová v cit. článku, s. 28, vyslovuje názor, že „*je možno použít výklad, že zákon o obcích je vůči vyhlášce zvláštním právním předpisem a jeho § 13 odst. 3 nepřímou ukládá katastrálním úřadům povinnost poskytnout obcím bezplatně údaje z katastru nemovitostí. Pokud má totiž na bezplatné údaje právo, katastrální úřad má povinnost tyto údaje bezplatně poskytnout*“.

splněna podmínka § 13 odst. 3 zákona o obcích, tzn. zda se jedná o údaj nutný pro výkon působnosti obce.

Dnem 1.4.2004 nabyl na účinnosti zákon č. 53/2004 Sb., který novelizoval katastrální zákon v tom smyslu, že již výslovně stanovil, že „*údaje katastru ve formě počítačových souborů, jako i v jiné formě stanovené prováděcím právním předpisem, se poskytují územním samosprávným celkům k výkonu jejich působnosti bezúplatně*“.<sup>368</sup>

V dané souvislosti lze odkázat i na rozhodnutí Nejvyššího soudu,<sup>369</sup> v němž byl vysloven názor, že „*obce jsou oprávněny využívat bezplatně údajů z katastru nemovitostí při každém výkonu své působnosti, ať již samostatně či přenesené, přičemž je pouze na nich, kterou formu poskytování údajů využijí. Bezúplatné poskytování údajů však nemusí být založeno pouze na povinnosti toho, komu přísluší tyto údaje poskytovat, může vyplývat i z výkonu práva toho, komu jsou tyto údaje poskytovány (oprávněného subjektu), neboť každému právu musí korespondovat povinnost. Zakládá-li § 13 odst. 3 zákona o obcích právo obci na bezúplatné využívání katastru nemovitostí, může být takové právo uplatněno (naplněno) pouze ve vztahu ke katastrálním úřadům, a musí mu logicky vzato odpovídat povinnost zmíněného úřadu umožnit jeho realizaci.*“<sup>370</sup>

Pokud jde o obce s obecním úřadem s rozšířenou působností, pak se domnívám, že tyto jsou oprávněny požadovat bezplatně z katastru nemovitostí též údaje týkající se všech obcí spadajících do jejich správního obvodu, avšak pouze pro výkon přenesené působnosti, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává státní správu na celém tomto území.

V souvislosti s problematikou bezplatného poskytování údajů z katastru nemovitostí zmiňuji i problém „*zda mají být údaje z katastru nemovitostí poskytovány bezplatně i příspěvkovým organizacím, jež obec zřídí*“. V daném případě je podle mého názoru nutno rozlišovat mezi působností vykonávanou obcí a vlastní činností příspěvkové organizace či jakékoliv jiné právnické osoby zřízené obcí. Příspěvková organizace zřizovaná obcí je právnickou osobou, jejímž jménem vystupují stanoveným způsobem příslušné statutární orgány. Obdobně je tomu i v případě dalších právnických osob zřizovaných obcí, např. u obchodních společností.

Konstatuji, že zákon opravňuje využívat bezplatně údajů katastru nemovitostí pouze obce, nikoliv též jimi zřizované právnické osoby, tudíž tyto další subjekty nemají právo na bezplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí. V případě obchodních společností by tak např. docházelo k neoprávněnému zvýhodňování obchodních společností zřizovaných obcemi od ostatních obchodních společností.

Od právnických osob zřizovaných obcemi je třeba odlišovat organizační složky jakožto zařízení bez právní subjektivity. Na základě této skutečnosti *zastávám názor*, že oprávnění bezplatně využívat údajů katastru nemovitostí náleží i organizačním složkám obcí, a to tehdy, když osoba oprávněná jednat za organizační složku požádá o tyto údaje jménem svého zřizovatele, tedy obce.

<sup>368</sup> § 22 odst. 3, 4 a 5 katastrálního zákona

<sup>369</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.10.2004, č.j.: 33 Odo 234/2004

<sup>370</sup> Toto rozhodnutí se stalo základem rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě krajů, kdy Nejvyšší soud konstatoval, že „*kraje mají podle § 15 odst. 3 zákona o krajích, právo na bezúplatné poskytnutí údajů z katastru nemovitostí bez výjimky, tj. ve všech formách uvedených v § 3 vyhlášky č. 162/2001 Sb.*“.

### C) Obce s rozšířenou působností

Zákon č. 313/2002 Sb. nově zavedl podle rozsahu svěřeného výkonu přenesené působnosti další kategorii obcí, a to tzv. „obce s rozšířenou působností“, popř. obce III. stupně. Jak jsem již shora *zminila*, výčet těchto obcí je stanoven zákonem č. 314/2002 Sb., ve znění zákona č. 387/2004 Sb., přičemž jejich správní obvody vymezuje vyhláška č. 388/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Pokud *shrnu* současný stav, rozlišujeme obecně podle obecního zřízení pro výkon přenesené působnosti tyto kategorie obcí:

- 1.) obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, tzv. „obce I. stupně“;<sup>371</sup>
- 2.) obce s pověřeným obecním úřadem vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích a navíc v rozsahu pověřeného obecního úřadu, tzv. „obce II. stupně“;<sup>372</sup>
- 3.) nově vytvořené obce s rozšířenou působností vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, v rozsahu pověřeného obecního úřadu podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o obcích a navíc v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností, tzv. „obce III. stupně“.<sup>373</sup>

*Konstatuji*, že většinu svých působností převzaly obecní úřady obcí s rozšířenou působností po zaniklých okresních úřadech. Jednoznačně je třeba říci, že obce s rozšířenou působností nelze v žádném případě chápat jako obce, které by byly instančně nadřizeny ostatním obcím.

Za nejvýznamnější oprávnění, které zákon přiznal obcím s rozšířenou působností, *považuji* možnost vydávat *nařízení obce* pro svůj správní obvod.<sup>374</sup> Jedná se o oprávnění, které se stalo již od počátku předmětem nejrůznějších kritik. Tomuto oprávnění obcí s rozšířenou působností bylo obecně vytýkáno především to, že „o přijetí nařízení, které se dotkne několika obcí, bude rozhodovat pouze rada jedné obce, přičemž radní této obce nezískali žádný mandát občanů obcí, které tvoří správní obvod obce s rozšířenou působností. Může tedy v těchto případech dojít k preferování zájmů obce přijímající nařízení nad obcemi spadajícími do správního obvodu této obce, kterým toto právo zákon nepřiznává.“<sup>375</sup>

S návrhem na vydávání nařízení obcemi s rozšířenou působností přišla vláda, neboť se domnívala, že „by této kategorii obcí měla být tato pravomoc přiznána, a to zejména s ohledem na skutečnost, že tyto obce převzaly v oblasti přenesené působnosti většinu

<sup>371</sup> § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení

<sup>372</sup> § 61 odst. 1 písm. b) obecního zřízení

<sup>373</sup> § 61 odst. 1 písm. c) obecního zřízení

<sup>374</sup> § 11 odst. 2 obecního zřízení

<sup>375</sup> Např. S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 145-146, kde autor zastává názor, že „přijímání nařízení obcí obcemi s rozšířenou působností pro obvod tzv. malého okresu postrádá demokratickou legitimitu a je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Demokratická legitimita je postrádána z toho důvodu, že na přijímání těchto právních předpisů se podílejí radní zvolení zastupitelstvem pouze jedné obce, zatímco jejich působnost se má vztahovat i na obce jiné. Radní obce s rozšířenou působností postrádají mandát občanů ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Navíc to vytváří zásadní nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří mohou složení rady obce ovlivnit volbou zastupitelstva své obce, a občany ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, kteří nemají vliv na složení a rozhodování rady obce s rozšířenou působností. Přijímání nařízení obcemi s rozšířenou působností pro obvod tzv. malého okresu je v rozporu zejména s čl. 1 Ústavy a čl. 21 Listiny základních práv a svobod.“; J. Vedral: Poznámky k novele zákona o obcích, Právní zpravodaj 8/2002, s. 6, kde autor uvádí názor, že „pravomoc vydávat nařízení obce měla být v těch případech, kdy jsou podle dnešních zákonů k vydávání právních předpisů zmocněny okresní úřady, raději vždy delegována na kraje (rady krajů), nic by pak nebránilo tomu, aby v konkrétních případech rady krajů vydávaly tato nařízení jen pro část území kraje přesně definovanou v příslušném nařízení“.

*působnosti zaniklých okresních úřadů, které byly taktéž oprávněny přijímat nařízení jakožto vlastní právní předpis*”.

*Osobně se domnívám, že oprávnění obcí s rozšířenou působností vydávat nařízení pro svůj správní obvod není v rozporu s Ústavou; toto oprávnění současně považuji za vhodný nástroj důležitý k řádnému zabezpečování výkonu přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností. Je však pravdou, že zmiňované oprávnění může vyvolat představu o jakési „nadrženosti“ určitého typu obce oproti k jinému typu obce. Je možné si klást otázku, „zda by nebylo vhodnější přiznat takovéto oprávněné pouze kraji“, avšak pokud je působnost v určitém úseku přiznána obci s rozšířenou působností, měla by obec s rozšířenou působností lépe znát místní podmínky svého správního obvodu než kraj, a tudíž by měla lépe než kraj rozhodnout o tom, zda je skutečně nutné přijmout pro příslušný správní obvod nařízení či nikoliv. K této problematice bych chtěla dodat, že k vydávání nařízení obcí s rozšířenou působností nebude jistě docházet často, navíc zůstává zachována možnost Ústavního soudu tyto právní předpisy pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem zrušit.*

O pravomoci některých obcí přijímat nařízení nejen pro svůj správní obvod se hovořilo již v době existence obcí s pověřeným obecním úřadem;<sup>376</sup> pravomoc těchto obcí k přijímání nařízení pro své správní obvody však nikdy nebyla zákonem o obcích přiznána. S určitou výjimkou se s účinností od 1. ledna 2003 do 31. května 2004 bylo možno setkat v zákoně č. 147/1966 Sb., o rostlinolékařské péči a změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který v § 43 odst. 3 písm. a) zmocňoval k vydávání nařízení obce pověřené obecní úřady.<sup>377</sup> Zmiňovaný případ považuji spíše za nepozornost zákonodárců než skutečný záměr, neboť k přijímání nařízení je podle zákona o obcích oprávněna pouze rada obce, za určité situace zastupitelstvo obce, nikdy však pověřený obecní úřad. Ustanovení § 43 odst. 3 zákona č. 147/1966 Sb. vyvolávalo i další nejasnosti, např. zda se takovéto nařízení vztahovalo na celý správní obvod pověřeného obecního úřadu nebo pouze na správní obvod té obce, která by nařízení vydala atd.

Pro úplnost *dodávám*, že zákon č. 314/2002 Sb. obsahuje s účinností od 1. ledna 2003 nejen výčet obcí s rozšířenou působností, ale i výčet obcí s pověřeným obecním úřadem, což způsobilo v období od 12. července 2002<sup>378</sup> do 1. ledna 2003<sup>379</sup> určitý problém, na který nepamatovalo přechodné ustanovení žádného zákona. K 12. červenci roku 2002 totiž zůstala stanovena sídla a správní obvody pověřených obecních úřadů vyhláškou č. 349/2000 Sb., o stanovení sídel a správních obvodů pověřených obecních úřadů, ve znění vyhlášky č. 437/2000 Sb., která byla vydána na základě zmocnění uvedeného v § 64 zákona o obcích ve znění účinném do 12. července 2002. Dnem 12. července 2002 bylo toto zmocnění zrušeno a současně nabylo na účinnosti ustanovení, které říkalo, že „*obce s pověřeným obecním úřadem stanoví zákon*“. Tímto zákonem byl již zmiňovaný zákon č. 314/2002 Sb., který však až na jednu výjimku – ustanovení § 4 - nabyl účinnosti k 1. lednu 2003. Zákon č. 314/2002 Sb. současně obsahuje zmocnění k vydání vyhlášky, jež stanoví správní obvody i obcí s pověřeným obecním úřadem; touto vyhláškou se stala vyhláška č. 388/2002 Sb., která ke dni 1. ledna 2003 zrušila vyhlášku č. 349/2000 Sb., ve znění vyhlášky č. 437/2000 Sb.

<sup>376</sup> Např. V. Vopálka: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, Správní právo 6/1996, s. 326, kde autor zastává názor, že „vyhlášky vydávané při výkonu státní správy mají prostorovou působnost zásadně shodnou s územím obce, jejíž orgán jí přijal. Výjimkou mohou být pouze vyhlášky ve věcech speciálních správních působností opřené o zákon, z jehož zmocnění lze dovodit možnost rozšíření jejich prostorové působnosti. Pokud by zákonodárce chtěl zmocnit pouze obce, ve kterých působí pověřené obecní úřady, musel by to výslovně ve zmocnění uvést.“

<sup>377</sup> Citovaný zákon byl, včetně oprávnění pověřených obecních úřadů vydávat nařízení, zrušen zákonem č. 326/2004 Sb.

<sup>378</sup> Den nabytí účinnosti většiny ustanovení zákona č. 313/2002 Sb.

<sup>379</sup> Den nabytí účinnosti zbývajících ustanovení zákona č. 313/2002 Sb., jakož i dalších souvisejících právních předpisů.

V dané souvislosti vznikl v období od 12. července 2002 do 1. ledna 2003 např. problém tehdy, „když orgán obce neplnil řádně svěřený výkon přenesené působnosti a krajský úřad měl v souladu s § 65 odst. 1 zákona o obcích rozhodnout o tom, že pro danou obec bude přenesenou působnost zabezpečovat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu tato obec patří“. Ve zmiňovaném časovém období tedy platila stále vyhláška č. 349/2000 Sb., ve znění vyhlášky č. 437/2000 Sb., jež byla vydána na základě zákonného zmocnění, které již neexistovalo, a současně platilo, že obce s pověřeným obecním úřadem stanoví zákon, který však dosud nebyl účinný.

Je pravdou, že k vydání vyhlášky se vyžaduje, aby tato byla vydána na základě a v mezích zákona a je-li k tomu zákonné zmocnění,<sup>380</sup> avšak také je třeba respektovat, že zrušením zákonného zmocnění k vydání vyhlášky zůstává takto vydaná vyhláška součástí právního řádu České republiky, a to až do okamžiku jejího zrušení.<sup>381</sup>

Podle mého názoru, by se v období od 12. července 2002 do 1. ledna 2003 nemělo vzhledem ke shora uvedenému podle vyhlášky č. 349/2000 Sb., ve znění vyhlášky č. 437/2000 Sb. postupovat, avšak s ohledem na zachování smyslu § 65 zákona o obcích v praxi a v zájmu řádného zabezpečení výkonu přenesené působnosti obce, bych se však přiklonila k tomu, aby sporná a stále platná vyhláška byla pro určení pověřeného obecního úřadu a jeho správního obvodu aplikována.

#### D) Veřejnoprávní smlouvy

Obecně lze veřejnoprávní smlouvy definovat jako „dvoustranné či vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva a alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Prostřednictvím těchto smluv může docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu – plnění úkolů veřejné správy. Mohou se stát nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy.“<sup>382</sup>

O veřejnoprávních smlouvách hovořil i Hoetzel, který uváděl, že „kdežto praxe smlouvy veřejné uznává, vede se o ně v teorii dosud boj, ač i tu možno zaznamenati, že většina teoretiků veřejné smlouvy připouští“.<sup>383</sup>

Obecnou právní úpravu institutu veřejnoprávních smluv zavedl s účinností od 1.1.2006 nový správní řád, který definuje veřejnoprávní smlouvu jako „dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“.<sup>384</sup>

Ačkoliv jsou veřejnoprávní smlouvy u nás dosud spíše ojedinělým jevem, mělo by podle Kadečky „moderní správní právo tento institut více využívat, neboť moderní správní právo nemůže být postaveno pouze na kogentních normách, ale vyžaduje si úpravu i prostřednictvím norem dispozitivních“.<sup>385</sup>

Veřejnoprávní smlouvy je třeba odlišovat od smluv soukromoprávních, i když mají formálně řadu společných rysů se smlouvami soukromoprávními. Veřejnoprávní smlouvy na rozdíl od soukromoprávních mají veřejnoprávní povahu, přičemž míra dispoziční autonomie jejich účastníků je omezena vzhledem k tomu, že neuplatňuje zásada, podle níž je dovoleno vše, pokud to zákon nezakazuje. Nic na této skutečnost nemění ani fakt, že zákon může v jednotlivostech na občanský zákoník, popř. jiný soukromoprávní předpis, odkázat.<sup>386</sup> Režim

<sup>380</sup> Čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky

<sup>381</sup> V konkrétním případě k tomu došlo 1.1.2003 vyhláškou č. 388/2002 Sb.

<sup>382</sup> D. Hendrych a kol.: Správní právo – obecná část (3. vydání), Praha 1998, s. 103

<sup>383</sup> J. Hoetzel: Československé správní právo – část všeobecná, Praha 1934, s. 253

<sup>384</sup> § 159 odst. 1 správního řádu

<sup>385</sup> S. Kadečka: Veřejnoprávní smlouvy a nový správní řád, Právní zpravodaj 12/2001, s. 3

<sup>386</sup> Ustanovení § 170 správního řádu mj. říká, že „nestanoví-li správní řád jinak, použijí se v oblasti veřejnoprávních smluv přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a

Vzhledem k tomu, že právní předpisy nabývají platnosti a stávají se součástí právního řádu České republiky dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, mám za to, že obce mohly podle platných právních předpisů postupovat již přede dnem 1. ledna 2003 s tím, že podle veřejnoprávních smluv bylo možno postupovat až v návaznosti na účinnost právních předpisů s nimi souvisejících.

Jelikož u nás bylo v letech 2002 až 2003 velmi málo zkušeností s institutem veřejnoprávních smluv, objevily se při jejich aplikaci v praktickém životě určité *nejasnosti*, na které zákon o obcích výslovně nepamatoval. *Chtěla bych podotknout*, že v tomto období neplatil nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., který s účinností od 1. ledna 2006 upravuje institut veřejnoprávních smluv komplexně, a tudíž jeho přijetím došlo k odstranění řady tehdejších nejasností a problémů, o kterých dále *pojedu*; dále neplatil ani § 66c zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 501/2004 Sb., který mj. s účinností od 1.1.2006 říká, že „*není-li v zákoně o obcích stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu*“.

V roce 2003 se objevil *problém* týkající se toho, „*zda je či není možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu i na dobu neurčitou a zda může či nemůže veřejnoprávní smlouva obsahovat ustanovení o výpovědi smlouvy*“. Pokud vycházím z právního stavu účinného do 1.1.2006, pak bych k tomuto problému obecně  *uvedla*, že veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle zákona o obcích musely a i nadále musí povinně obsahovat ustanovení o době trvání smlouvy,<sup>391</sup> avšak nic bližšího zákon v této souvislosti již neřikal. Při řešení daného problému bylo nutno respektovat i zákonné ustanovení o tom, že se „*mohla při uzavírání veřejnoprávních smluv přiměřeně použít ustanovení občanského zákoníku s výjimkou zde taxativně uvedených ustanovení, v rámci nichž nebyl zmíněn institut výpovědi smlouvy*“.<sup>392</sup>

*Domnívám se*, že veřejnoprávní smlouvy by měly být považovány za prostředek pro mimořádnou situaci, jejich uzavírání by se nemělo stát pro obce pravidlem, tudíž by tyto měly být přijímány na přechodné období a uzavírány pouze na dobu určitou, přičemž pokud by během doby platnosti smlouvy měli účastníci smlouvy zájem z jakéhokoliv důvodu tuto smlouvu ukončit, stačilo uzavření písemné dohody podle tehdy platného § 66d odst. 1 obecního zřízení. K uzavření dohody, jakož i k samotnému uzavření veřejnoprávní smlouvy, bylo třeba souhlasu příslušného orgánu veřejné správy, přičemž je pravdou, že na udělení souhlasu není podle zákona právní nárok.<sup>393</sup> Příslušný orgán veřejné správy by však měl vždy rozhodovat s ohledem na vhodnost rozdělení státní správy v příslušném správním obvodu.

Za situace, že by veřejnoprávní smlouvy byly uzavírány na dobu neurčitou, což ustanovení zákona výslovně nevylučovalo, mohlo *podle mého názoru* dojít ke vzniku následných problémů, na jejichž řešení tehdejší obecní zřízení nepamatovalo. Pokud by např. byla veřejnoprávní smlouva uzavřena na dobu neurčitou a účastníci smlouvy by byli oprávněni smlouvu podle vlastního uvážení ukončit, nemuseli by se občané dotčených obcí o ukončení platnosti smlouvy vůbec dozvědět, neboť zákon o obcích neukládal povinnost informovat účastníky smlouvy o ukončení platnosti smlouvy.<sup>394</sup>

Pokud jde o vyřešení *otázky*, „*zda bylo do 1.1.2006 možné, aby smlouva obsahovala ustanovení o výpovědi*“, pak mám za to, že toto ustanovení nemělo být ve veřejnoprávní

<sup>391</sup> § 63 odst. 2 písm. b) a § 66a odst. 2 písm. b) obecního zřízení

<sup>392</sup> § 66c odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

<sup>393</sup> S účinností od 1.1.2006 se vychází z § 166 odst. 1 nového správního řádu, který říká, že „*změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody*“.

<sup>394</sup> Podle § 66c odst. 2 obecního zřízení, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., s účinností od 1.1.2006 platí, že „*obec při změně uzavřené veřejnoprávní smlouvy a při jejím zrušení ji bezodkladně poté, co byla změněna nebo zrušena, zveřejní na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů a současně se změna nebo zrušení veřejnoprávní smlouvy zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje*“.



veřejnoprávních smluv je regulován normami správního práva a spory z těchto smluv se řeší ve správním soudnictví nebo správní cestou. Oprávnění subjektů uzavřít veřejnoprávní smlouvu musí být v zákoně výslovně stanoveno.

Veřejnoprávní smlouvy lze členit v závislosti na tom, kdo představuje smluvní strany, a to na:

- smlouvy *koordinací* (smlouvy uzavřené mezi subjekty veřejného práva) a
- smlouvy *subordinační* (smlouvy uzavřené mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy).<sup>387</sup>

Zákon o obcích zavedl s účinností od 12. července 2002 v § 63 odst. 1<sup>388</sup> a § 66a odst. 1<sup>389</sup> nově institut „veřejnoprávních smluv“, prostřednictvím nichž si mohou obce mezi sebou přenášet zákonem svěřenou přenesenou působnost nebo její část. *Podstatné* je, že předmětem veřejnoprávních smluv uzavíraných podle § 63 odst. 1 obecního zřízení, nemůže být přenesená působnost svěřená zákonem orgánům jen některých obcí, např. působnost stavebních či matričních úřadů. Z toho tedy *vyplývá*, že působnost zákonem svěřená výhradně pověřeným obecním úřadům musí být vykonávána pouze obcemi s pověřeným obecním úřadem a tyto obce tzv. „II. stupně“ nemají možnost uzavřít mezi sebou veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem by byla přenesená působnost nebo její část svěřená zákonem výlučně pověřeným obecním úřadům.

Oproti tomu mohou veřejnoprávní smlouvy podle § 66a odst. 1 obecního zřízení uzavřít pouze obce s rozšířenou působností, tj. pouze „obce III. stupně“, přičemž současně musí být předmětem této smlouvy pouze přenesená působnost nebo její část svěřená zákonem výhradně obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Veřejnoprávní smlouvu podle § 66a odst. 1 zákona o obcích tedy nemohou uzavřít mezi sebou obce různých stupňů, např. „obec I. stupně“ s „obcí III. stupně“, ale pouze „obce III. stupně“, neboť pouze jejich obecním úřadům přiznává zákon působnost v rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností.

V daném případě *upozorňuji* na skutečnost, že ačkoliv je předmětem shora zmiňovaných veřejnoprávních smluv výkon státní správy, vlastní rozhodování o tom, zda veřejnoprávní smlouvy budou či nebudou uzavřeny, spadá do působnosti samostatné.

Zákon o obcích stanoví čtyři obligatorní náležitosti veřejnoprávních smluv.<sup>390</sup>

Jak jsem již  *uvedla*, institut veřejnoprávních smluv nabyt na účinnosti již dnem 12.7.2002, avšak zákon č. 314/2002 Sb., který mj. obsahuje výčet obcí s rozšířenou působností, nabyt s výjimkou § 4 účinnosti až k 1.1.2003. Obdobně nabyt, až na stanovené výjimky, na účinnosti k 1.1.2003 i zákon č. 320/2002 Sb., který mj. obsahuje novely jednotlivých zákonů zakládající působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Totéž se týká i vyhlášky č. 388/2002 Sb. stanovící správní obvody obcí s rozšířenou působností (účinnost k 1. lednu 2003).

---

odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení“.

<sup>387</sup> D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 104

<sup>388</sup> Podle § 63 odst. 1 zákona o obcích „mohou tyto smlouvy uzavřít obce, jejichž orgány, např. obecní úřad či přestupková komise jakožto zvláštní orgán obce, vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, nemusí tedy spolu nutně sousedit a k jejich uzavření se vyžaduje souhlas krajského úřadu“.

<sup>389</sup> Podle § 66a odst. 1 zákona o obcích „mohou tyto smlouvy uzavřít pouze obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu a k jejich uzavření se vyžaduje souhlas Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem“.

<sup>390</sup> Konkrétně se jedná o označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány jedné obce vykonávat namísto orgánů jiné obce a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

smlouvě obsaženo, a to i vzhledem k tomu, že tento institut zákon o obcích v § 66c odst. 3 v znění účinném do 1.1.2006 výslovně nevyloučil.<sup>395</sup>

Vycházím z toho, že veřejnoprávní smlouvy jsou institutem veřejného práva, a tyto j nutno odlišovat od smluv práva soukromého, neboť jejich režim je upraven především normami práva správního. Obecně upravují veřejnoprávní smlouvy veřejná subjektivní práv a povinnosti, která vycházejí z norem práva správního, čímž se liší od smlu soukromoprávních. Podle mého názoru nebylo možné automaticky aplikovat všechn ustanovení občanského zákoníku, i když nebyla zákonem o obcích výslovně vyloučena, každé ustanovení, jehož použití zákon o obcích nevylučoval, mělo být posouzen individuálně, a to právě s ohledem na veřejnoprávní charakter smluv. Tomuto tvrzení odpovídalo i znění § 66c odst. 3 obecního zřízení,<sup>396</sup> kde se podmiňovalo použití občanskéh zákoníku pouze přiměřeně.

Současně se domnívám, že veřejnoprávní smlouvy neměly ustanovení o výpověď obsahovat i z toho důvodu, že opět zákon o obcích neřešil další postup v případě pouzít tohoto institutu. Za situace, že by účastníci smlouvy vypověděli veřejnoprávní smlouvu, neukládal zákon těmto účastníkům povinnost kohokoliv informovat o ukončení platnosti smlouvy, což bylo nezbytně nutné především pro občany všech obcí spadajících d příslušného správního obvodu. Tito občané se tak nemuseli buď vůbec či včas dozvědět tom, který orgán je v dané věci příslušný. Současně bylo poskytnutí této informace nezbytné pro krajské úřady, v případě smluv uzavíraných podle § 63 odst. 1 zákona o obcích, a v případě smluv uzavíraných podle § 66a obecního zřízení pro Ministerstvo vnitra, neboť ty subjekty měly mít přehled o tom, kým je vykonávána svěřená přenesená působnost, jeliko mj. rozhodují za zákonem stanovených podmínek o delegování přenesené působnosti neb její části na subjekt jiný.

Domnívám se, že ustanovení zákona o obcích upravující veřejnoprávní smlouvy, v znění účinném do 1.1.2006, vyžadovala do budoucna určité zpřesnění, a to právě s ohledem na nedostatky, které odhalila až praxe.<sup>397</sup>

Podle mého názoru měly být řešeny zejména tyto problémy:

- zákonná ustanovení by mohla např. výslovně stanovit, že „veřejnoprávní smlouvy lze uzavřít pouze na dobu určitou“, a to právě s ohledem na to, že přesun přenesené působnosti nebo její části z orgánu jedné obce na orgán obce druhé považují z mimořádný prostředek pro mimořádnou situaci na přechodné období; výkon státní správy by totiž měla každá obec prioritně zabezpečovat prostřednictvím svých orgánů neboť je to pro její občany z hlediska dostupnosti výkonu státní správy nejvýhodnější;
- zákon umožňoval při uzavírání veřejnoprávních smluv přiměřeně použít občanský zákoník s výjimkou zde taxativně vyloučených ustanovení;<sup>398</sup> výčet ustanovení

<sup>395</sup> S účinností od 1.1.2006 podle § 166 odst. 2 správního řádu platí, že „veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto; jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta“.

<sup>396</sup> Účinné do 1.1.2006

<sup>397</sup> Srov. V. Mikule: Výkon státní správy a reforma veřejné správy, Právní zpravodaj 8/2002, s. 3-5, kde autor taktéž vyslovuje názor, že „dílečtí úprava veřejnoprávních smluv, obsažená v obecním zřízení, vyvolává i různé pochybnosti, např. podle § 66c odst. 3 obec. zřiz. se při uzavírání veřejnoprávních smluv přiměřeně použij ustanovení občanského zákoníku s výjimkou citovaných ustanovení; toto ustanovení, které konkrétní použitelní ustanovení občanského zákoníku neuvádí a navíc počítá pouze s „přiměřeným“ jejich použitím, nelze označit jinak než jako „danajský dar“ veřejné správě, protože jeho výklad těžko může být jednoznačný“; autor dále upozorňuje na skutečnost, že „jednostranné odstoupení od smlouvy obecního zřízení výslovně neupravuje“ atd.

<sup>398</sup> Zákon č. 501/2004 Sb., který novelizoval i zákon o obcích, s účinností od 1.1.2006 zcela zrušil původní § 66c odst. 3 obecního zřízení, kde se umožňovalo při uzavírání veřejnoprávních smluv přiměřeně použít ustanovení občanského zákoníku s výjimkou taxativně uvedených ustanovení. Vychází se z toho, že pokud není v zákoně o obcích stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu (§ 66c odst. 1 obecního zřízení, ve znění zákona č. 501/2004 Sb.).

občanského zákoníku, která nešla aplikovat, nebyl zcela dostatečný a tento by měl být doplněn o další instituty, konkrétně např. o ustanovení o výpovědi smlouvy, ustanovení o smluvní pokutě atd., anebo by se ustanovení o použití občanského zákoníku, jakožto soukromoprávní normy, mělo zrušit a institut veřejnoprávních smluv by měl být komplexně řešen ve veřejnoprávní normě;<sup>399</sup>

- zákon o obcích říkal, že „*veřejnoprávní smlouva bude příslušným subjektem zrušena, pokud se dostane do rozporu s právními předpisy nebo pokud byla uzavřena v rozporu s právními předpisy*“; ze zákonného znění bylo možno dovodit, že smlouvu lze zrušit pouze v celém rozsahu; vzhledem k tomu, že smlouva mohla vykazovat určitý nedostatek pouze v některé své části, avšak jinak by byla v souladu s právními předpisy, bylo by jistě zbytečné rušit celou smlouvu, a to s ohledem na důsledky takového kroku ve výkonu státní správy; *mám za to*, že by bylo účelné, aby zákon obsahoval ustanovení o tom, že je možno zrušit též pouze části veřejnoprávních smluv;<sup>400</sup>
- jak jsem již shora  *uvedla*, rozhodování o tom, zda dojde k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obcích, popř. k její změně, jakož i k rozhodování o jejím obsahu, spadá do samostatné působnosti obce; vzhledem k tomu, že veškerá citovaná rozhodnutí mají bezesporu zásadní dopad na třetí osoby v tom smyslu, že by napříště vykonával určitý rozsah státní správy orgán jiné než ze zákona příslušné obce, bylo by  *podle mého názoru* vhodné, aby o nich vždy rozhodovalo pouze zastupitelstvo obce; v tomto případě by tedy bylo nutné rozšířit zákonný výčet vyhrazených pravomocí zastupitelstva obce; za současného znění zákona nejsou totiž tato rozhodování svěřena do vyhrazené pravomoci ani zastupitelstva ani rady, tudíž se aplikuje § 102 odst. 3 zákona o obcích a rozhoduje rada obce, pokud by si rozhodování nevyhradilo zastupitelstvo obce; pokud by rozhodovala rada obce, mohla by toto rozhodování svěřit starostovi či obecnímu úřadu, což by jistě nebylo po věcné stránce vhodné; navíc v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává, s určitými výjimkami, její pravomoci starosta, který tak tedy může za obec rozhodnout o uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Pro úplnost  *dodávám*, že zákon o obcích již dříve znal a dosud zná určité typy veřejnoprávních smluv, např. dohodu o sloučení obcí, dohodu o připojení obce k jiné obci atd.,<sup>401</sup> avšak na tyto veřejnoprávní smlouvy se společná ustanovení uvedená v § 66c zákona o obcích nevztahují.

<sup>399</sup> § 170 správního řádu s účinností od 1.1.2006 říká, že „při postupu podle části upravující veřejnoprávní smlouvy se nestanoví-li tento zákon jinak použijí přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení“.

<sup>400</sup> S účinností od 1.1.2006 upravuje tuto záležitost správní řád, který říká, že „jestliže jsou v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, zruší se jen tato ustanovení, pokud z povahy veřejnoprávní smlouvy nebo z jejího obsahu anebo z okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplyvá, že je nelze oddělit od ostatních“ (§ 165 odst. 3 správního řádu).

<sup>401</sup> Srov. D. Hendrych a kol., cit. dílo, s. 105-106; V. Mikule, cit. článek, s. 3, kde autor uvádí, že „s možností přesunu působnosti ve státní správě na základě veřejnoprávní smlouvy počítají i některé zvláštní zákony: např. stavební zákon“.

### *E) Zabezpečení přenesené působnosti svěřené zákony orgánům obcí*

Zákon o obcích říká, že „státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“.<sup>402</sup> Jak jsem již shora uvedla, podle rozsahu svěřeného výkonu přenesené působnosti rozlišujeme podle obecního zřízení tři kategorie obcí.

V případě, že orgány obce, kterým byl výkon přenesené působnosti svěřen, nejsou schopny tento zabezpečit, je možno v souladu se změnami provedenými zákonem č. 313/2002 Sb., postupovat takto:

- obce si mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu,<sup>403</sup> v tomto případě však záleží pouze na vůli dotčených obcí, zda veřejnoprávní smlouvu uzavřou, v žádném případě zákon neukládá obcím povinnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít;
- pokud si příslušný orgán obce neplní svěřenou přenesenou působnost, rozhodne krajský úřad v přenesené působnosti o tom, že namísto orgánu takové obce bude přenesenou působnost, popř. její část, vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu příslušná obec patří;<sup>404</sup>
- pokud si příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností neplní svěřenou přenesenou působnost, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že namísto něj bude přenesenou působnost, popř. její část, vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností;<sup>405</sup>
- zákon nově připouští při splnění stanovených podmínek i možnost delegovat určitý rozsah výkonu státní správy z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem;<sup>406</sup> o tomto bude blíže popsáno v následující kapitole.

Možnost, aby orgány jedné obce zabezpečovaly svěřený výkon přenesené působnosti i pro správní obvody jiných obcí, nevznikla až zákonem č. 313/2002 Sb., ale existovala již dříve. Např. § 63 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění účinném do 12.7.2002 umožňoval, aby „sousedící obce navrhly okresnímu úřadu společný výkon přenesené působnosti pro tyto obce, a pokud s předloženým návrhem okresní úřad souhlasil, stanovil svým nařízením, že obecní úřad jedné z těchto obcí bude vykonávat vymezený rozsah přenesené působnosti na území ostatních zúčastněných obcí“.

Problém v konkrétním případě nastal tehdy, když zmiňované ustanovení § 63 zákona o obcích bylo nahrazeno novým zněním, které s účinností od 12. července 2002 přinesl zákon č. 313/2002 Sb., aniž by současně bylo v rámci přechodných ustanovení pamatováno na to, jak se se vzniklou situací vypořádat. Zde se opět objevuje problém, co s nařízeními okresních úřadů, které nebyly zrušeny. Jak jsem již uvedla, *zastávám názor*, že tyto jsou až do svého zrušení součástí právního řádu České republiky, a tedy nic nebránilo obcím, aby podle těchto nařízení postupovaly i nadále. To, že se změnil právní úpravou, neznamena, že dojde automaticky k zániku právních vztahů vzniklých na jejím základě. V popisovaném případě bych však *doporučila*, aby obce respektovaly platný právní stav, tudíž aby např. využily možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Při aplikaci shora popisovaného nového znění zákona o obcích mohla nastat situace, „když by v nějaké obci nebyla řádně zabezpečována přenesená působnost, město by neuzavřelo veřejnoprávní smlouvu a stále by existovalo nařízení okresního úřadu přijaté

<sup>402</sup> § 7 odst. 2 obecního zřízení

<sup>403</sup> § 63 odst. 1 a § 66a odst. 1 obecního zřízení

<sup>404</sup> § 65 odst. 1 obecního zřízení

<sup>405</sup> § 66b odst. 1 obecního zřízení

<sup>406</sup> § 66b odst. 3 obecního zřízení

v souladu s § 63 zákona o obcích ve znění účinném do 12. července 2002<sup>407</sup>. Vzniká otázka, zda by „krajský úřad mohl či nikoliv vydat rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona o obcích<sup>407</sup> a to právě při současné existenci nařízení okresního úřadu, jehož zmocnění k vydání již zaniklo“.

V daném případě zastávám názor, že je nezbytně nutné prioritně vyjít z toho, že výkon přenesené působnosti by měl být vždy řádně zabezpečen, tudíž se domnívám, že by krajský úřad byl oprávněn postupovat podle § 65 odst. 1 zákona o obcích, tedy v souladu s platným právním stavem a příslušné rozhodnutí vydat i při současné existenci nařízení okresního úřadu.

Vzhledem k tomu, že s existencí nařízení okresních úřadů vydaných podle § 63 zákona o obcích ve znění účinném do 12. července 2002 byl zájem definitivně se vypořádat, hledalo se řešení, jak takováto nařízení zrušit a kým. Při určení správního úřadu, jenž je oprávněn nařízení okresních úřadů zrušit, je možno vycházet z čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb. Působnost okresních úřadů vydávat nařízení podle bývalého § 63 zákona o obcích nepatří mezi případy uvedené v bodě č. 1 citovaného článku zákona č. 320/2002 Sb.,<sup>408</sup> neboť se zde jedná o působnost, která zanikla; je však možno postupovat podle bodu č. 3 citovaného článku zákona č. 320/2002 Sb.;<sup>409</sup> v případě subjektu oprávněného zrušit nařízení okresních úřadů vydaných podle dřívějšího § 63 zákona o obcích by se na základě vymezení působnosti v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jednalo o Ministerstvo vnitra.<sup>410</sup> Závěr, že příslušným ke zrušení nařízení okresních úřadů je Ministerstvo vnitra (formou vyhlášky), podporuje i ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb., podle něhož „ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky, dbají o zachování zákonitosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“.<sup>411</sup>

Nařízení okresních úřadů je samozřejmě možno zrušit i formou zákona, neboť právní předpis vyššího stupně právní síly může zrušit i právní předpis nižšího stupně právní síly, popř. by nařízení okresního úřadu mohl zrušit i Ústavní soud,<sup>412</sup> a to na návrh subjektů, které vyjmenovává zákon č. 182/1993 Sb.

<sup>407</sup> Tzn. zda by krajský úřad mohl rozhodnout o tom, že přenesenou působnost bude namísto orgánu dotčeného města vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu by město patřilo.

<sup>408</sup> Bod č. 1 cit. článku zákona č. 320/2002 Sb. říká, že „stanoví-li zvláštní zákon působnost okresního úřadu nebo okresního národního výboru a tato působnost nebyla tímto nebo zvláštním zákonem převedena na územní samosprávný celek, vykonává tuto působnost obecní úřad obce s rozšířenou působností jako výkon přenesené působnosti“.

<sup>409</sup> Bod č. 3 cit. článku zákona č. 320/2002 Sb. říká, že „není-li působnost orgánu, který zanikl, tj. okresního úřadu, přenesena na jiný orgán, je věcně příslušným ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží“.

<sup>410</sup> § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>411</sup> Stejný názor i J. Vedral: Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích, Správní právo 2-3/2003, s. 90-91, kde autor uvádí názor, že „snad jediným ustanovením platného práva, které by mohlo řešení tohoto problému pomoci, je čl. CXIX bod 3 zákona č. 320/2002 Sb.; v takovém případě by ke zrušení nařízení okresního úřadu bylo na základě obecného vymezení působnosti v § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. příslušné konkrétně Ministerstvo vnitra; pro tento závěr mluví i § 24 zákona č. 2/1969 Sb.“. Současně autor uvádí, že „daný případ splňuje pouze dvě podmínky cit. ust., a sice to, že šlo o působnost orgánu, který zanikl a tato působnost nebyla zákonem přenesena na jiný, žádný zákon však dnes tuto působnost již nestanoví a věc tedy jistě není zcela nesporná; na druhou stranu nelze asi připustit, aby součástí právního řádu byl prováděcí právní předpis, který byl vydán na základě zákonného ustanovení, které bylo zrušeno.“

<sup>412</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy

### F) Otazníky kolem ustanovení § 66b odst. 3 a 4

Na úvod *podotýkám*, že ustanovení § 66b odst. 3 a 4<sup>413</sup> bylo do zákona o obcích vloženo na základě podnětu skupiny poslanců,<sup>414</sup> kteří, ač byli upozorňováni na možnou problematičnost uvedeného ustanovení, vložení tohoto ustanovení do zákona podmiňovali souhlas s reformou územní veřejné správy jako celku. Při projednávání návrhu zákona v Senátu byla taktéž vyvinuta iniciativa k vypuštění § 66b odst. 3 a 4 ze zákona, avšak opět bezvýsledně.

Hlavní smysl poslaneckého návrhu zařadit do zákona o obcích § 66b odst. 3 a 4 *spatřuji osobně* především v tom, že v některých případech došlo zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, k přesunu a tedy odejmutí působnosti z pověřených obecních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, s čímž některé obce s pověřeným obecním úřadem nesouhlasily; zejména se jednalo o působnost obecních živnostenských úřadů, kterou od 1. ledna 2003 vykonávají namísto pověřených obecních úřadů obecní úřady obcí s rozšířenou působností; a dále v tom, že se některé obce nestaly obcemi s rozšířenou působností, ač o to usilovaly, a tímto jim byla zachována určitá možnost řadit se při splnění zákonných podmínek taktéž k obcím s rozšířenou působností.

*Domnívám se*, že v ustanovení § 66b odst. 3 zákona o obcích lze spatřovat *rozpor* s ústavními principy České republiky. V dané souvislosti *zmiňuji* Ústavu České republiky, podle níž platí, že „působnost lze stanovit pouze zákonem“,<sup>415</sup> tj. aktem Parlamentu reprezentujícím moc zákonodárnou, což by v daném případě nebylo dodrženo. V konkrétním případě je totiž založena zákonem pouze působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, nikoliv působnost pověřeného obecního úřadu. Působnost pověřeného obecního úřadu by podle této zákonné konstrukce byla založena pouze na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra, reprezentanta moci výkonné, které by při vydávání tohoto rozhodnutí nepostupovalo podle správního řádu.

Čl. 79 odst. 1 Ústavy navazuje zejména na čl. 2 odst. 3 Ústavy (analogicky čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), podle něhož platí, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Vzhledem k tomu, že v konkrétním případě se jedná o přenesenou působnost obce, hovoříme i v tomto případě o uplatňování státní moci.

V dané souvislosti si je třeba *uvědomit*, že zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., uvádí v příloze č. 2 taxativní výčet obcí s rozšířenou působností, přičemž jak jsem již *uvedla*, jednotlivé zákony stanoví působnost konkrétně obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, avšak za podmínek obecního zřízení může rozhodnutí Ministerstva vnitra založit tuto působnost i obecnímu úřadu obce s pověřeným obecním úřadem. *Mám za to*, že působnost žádného subjektu nelze zakládat správním aktem ani na základě zákonné delegace.

<sup>413</sup> § 66b odst. 3 a 4 zákona o obcích znějí takto: „(3) Ministerstvo vnitra na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností může rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Žádost podává obec nejpozději do 15. ledna kalendářního roku. Rozhodnutí Ministerstva vnitra může nabýt právní moci jen k 1. lednu kalendářního roku. Ministerstvo vnitra zároveň rozhodne o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti. Při vydání tohoto rozhodnutí se nepostupuje podle správního řádu. (4) Rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 3 se uveřejní na úřední desce pověřeného obecního úřadu a na úředních deskách obecních úřadů v jeho správním obvodu nejméně po dobu 15 dnů. Dále se rozhodnutí uveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje.“

<sup>414</sup> Konkrétně se jednalo o poslance KDU-ČSL.

<sup>415</sup> Čl. 79 odst. 1 Ústavy

Kromě shora popisovaného možného nesouladu § 66b odst. 3 obecního zřízení s ústavními principy *zmiňuji* níže další nedořešené *nedostatky* citovaného ustanovení. K těm *nejvýznamnějším řadím* především tyto:

- V souladu s první větou příslušného ustanovení má „*Ministerstvo vnitra rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy*“. *Podotýkám*, že Ministerstvo vnitra, obdobně jako ostatní ministerstva a jiné ústřední správní úřady, má okruh svých činností vymezen především zákonem č. 2/1969 Sb. V těchto případech by tedy mělo být schopno posoudit vhodnost delegování určitého rozsahu výkonu státní správy, avšak *otázkou zůstává*, „*jak by mělo posuzovat tuto delegaci na úsecích, které věcně přísluší jiným ministerstvům či jiným ústředním správním úřadům*“. V těchto případech je *podle mého názoru* nutno, aby Ministerstvo vnitra požádalo o vyjádření věcně příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, avšak určitý *nedostatek spatřuji* v tom, že působnost není těmto subjektům stanovena zákonem, tudíž Ministerstvo vnitra může být se svou žádostí odmítnuto. V případě, že by odmítnuto nebylo a vyjádření získalo, není Ministerstvo vnitra podle zákona jakkoliv vázáno tímto vyjádřením, což z hlediska řádného posouzení delegace určitého rozsahu výkonu státní správy v zájmu jejího řádného zabezpečení *nepovažuji za zcela vhodné*.
- Podle zákona má Ministerstvo vnitra možnost, nikoliv povinnost při splnění zákonných podmínek, rozhodnout o delegování určitého rozsahu přenesené působnosti. Zákon však nestanoví žádná kritéria, jakými by se mělo Ministerstvo vnitra při svém rozhodování řídit, což může být považováno za negativum. Přesto, že se nejedná o rozhodování podle správního řádu, mělo by *podle mého názoru* Ministerstvo vnitra postupovat v souladu s principy veřejné správy, zejména zachovávat rovný přístup k žadatelům.
- Ministerstvo vnitra má o delegování rozhodnout na návrh obce s pověřeným obecním úřadem, s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností. Zůstává *otázkou*, „*zda si doporučení krajského úřadu má vyžádat přímo Ministerstvo vnitra nebo má být toto součástí návrhu obce s pověřeným obecním úřadem*“. *Podle mého názoru* lze v zájmu zjednodušení celého procesu doporučit, aby doporučení krajského úřadu bylo již součástí návrhu obce s pověřeným obecním úřadem, tudíž povinnost vyžádat si příslušné doporučení by zůstala na obci.
- Jak bylo shora zmiňováno, krajský úřad má vydat doporučení. Zákon opět neřeší, co všechno má krajský úřad v rámci svého doporučení zkoumat, jakými kritérii se má při svém uvažování vázat, což lze opět považovat za určité negativum. Přesto, že se nejedná o rozhodování podle správního řádu, měl by krajský úřad taktéž postupovat v souladu s principy veřejné správy, zejména zachovávat rovný přístup k žadatelům.
- Podle zákona má podat návrh obec s pověřeným obecním úřadem. *Vyjdu-li* z obecných ustanovení zákona o obcích, bude zřejmě rozhodnutí o podání návrhu náležet do samostatné působnosti obce, i když se v konkrétním případě jedná o přesun působnosti přenesené. Přijmout rozhodnutí tak bude oprávněna rada obce, pokud si to zastupitelstvo nevyhradí,<sup>416</sup> případně může rada obce toto rozhodnutí svěřit starostovi či obecnímu úřadu. Za situace, že v obci není rada obce, rozhodoval by o tomto pouze starosta obce, což *podle mého názoru* nemusí být vždy po věcné stránce vhodné, neboť o takto zásadních

<sup>416</sup> § 102 odst. 3 obecního zřízení

- záležitostech by zřejmě neměl rozhodovat jednotlivec.
- Ministerstvo vnitra je povinno projednat přesun působnosti s příslušnou obcí s rozšířenou působností. Konkrétně co všechno by mělo Ministerstvo vnitra s obcí projednávat, zákon neříká. Bude tedy záležet pouze na Ministerstvu vnitra, co bude předmětem příslušeného konkrétního projednávání a zda bude projednávat s obcemi vždy tytéž záležitosti, např. zjišťovat technické vybavení obecního úřadu, dostatek kvalifikovaných zaměstnanců atd.
  - Zákon používá neurčitý právní pojem „*určitý rozsah výkonu státní správy*“. *Přikláním se k názoru*, že by měl být delegován pouze výkon státní správy tvořící určitý funkční celek, nikoliv pouze takový rozsah, který spolu zcela nesouvisí. Zde se však opět *vracím* ke shora uvedenému problému, tj. k tomu, že Ministerstvo vnitra není schopno posoudit provázanost příslušeného výkonu státní správy v oblastech, které mu věcně nepřísluší. Vzhledem k tomu bych *doporučovala*, aby Ministerstvo vnitra postupovalo v souladu se stanoviskem věcně příslušeného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, pokud jej však Ministerstvo vnitra vůbec získá.
  - Další nedořešenou otázkou je ta, „*zda má Ministerstvo vnitra vydat jedno či dvě rozhodnutí*“ (rozhodnutí o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy a rozhodnutí o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti). V tomto případě bych se v zájmu přehlednosti a zjednodušení *přiklání* k tomu, aby Ministerstvo vnitra vydalo pouze jedno rozhodnutí, a to rozhodnutí o delegování výkonu státní správy, jehož součástí by bylo rozhodnutí o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti. Dále vzniká otázka, „*zda bude Ministerstvo vnitra vydávat rozhodnutí vždy pro určitý úsek státní správy zvlášť (např. pouze pro oblast živnostenského podnikání) či bude vydávat jedno rozhodnutí pro všechny úseky státní správy*“, přičemž i v tomto případě bych *preferovala*, aby vše bylo uvedeno v jednom rozhodnutí.
  - Velmi zásadní a nedořešenou otázkou zůstává, „*zda rozhodnutí Ministerstva vnitra o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy včetně rozhodnutí o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti má být vydáváno na dobu určitou či neurčitou*“. Zákon žádná omezení v tomto ohledu nestanoví, tudíž *mám za to*, že zákon nebude porušen ani v případě vydání rozhodnutí na dobu určitou ani v případě vydání rozhodnutí na dobu neurčitou.
  - Další *nedostatek spatřuji* v tom, že zákon nijak neupravuje možnost Ministerstva vnitra odejmout výkon státní správy zpět na obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokud tedy např. vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy na dobu neurčitou, stává se příslušná obec s pověřeným obecním úřadem pro vymezený rozsah státní správy napříště obcí s obecním úřadem obce s rozšířenou působností, aniž by se tato obec objevila v zákoně č. 314/2002 Sb.
  - *Problém dále spatřuji* i u rozhodnutí o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti, neboť toto rozhodnutí lze zřejmě vydat pouze pro příslušný kalendářní rok, nikoliv časově neomezené. Za situace, že Ministerstvo vnitra rozhodne o přesunu určitého rozsahu státní správy na dobu neurčitou, pak se bude nutno vypořádat i s tímto nedostatkem; Ministerstvo vnitra by tak *podle mého názoru* bylo zřejmě nuceno vydávat každý rok nové rozhodnutí o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti.
  - Rozhodnutí Ministerstva vnitra se má podle zákona uveřejnit na úřední desce pověřeného obecního úřadu a na úředních deskách obecních úřadů v jeho správním obvodu nejméně 15 dnů. Dále se má rozhodnutí uveřejnit ve



Věstníku právních předpisů kraje. Je otázkou, zda tento postup je v zájmu občanů, kterých se na jejich stanovisko nikdo neptá a kteří by se ani nemuseli dozvědět, že příslušný rozsah státní správy vykonává někdo jiný než má. Rozhodnutí Ministerstva vnitra by tak mohlo vyvolat v konečném důsledku pro občany nepřehlednou situaci ve výkonu státní správy, čemuž je třeba zabránit.

- Současně *konstatuji*, že ustanovení § 66b odst. 3 obecního zřízení je v rozporu s cíly reformy územní veřejné správy, neboť v konkrétním případě by sice došlo k přiblížení státní správy občanům, avšak koncepce přesunu převážné většiny působností bývalých okresních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností by ztratila smysl. Dále se *domnívám*, že obec s rozšířenou působností, zbavující se svých zákonných působností, by nadále neměla být zákonem zařazena mezi obce s rozšířenou působností.

Závěrem bych *navrhovala*, aby vzhledem ke shora uvedeným pochybnostem byla zvážena novela zákona o obcích v tom smyslu, že by sporná ustanovení § 66b odst. 3 a 4 byla bez náhrady zrušena.

### G) Dozor

V návaznosti na zánik okresních úřadů bylo potřeba nově koncipovat systém výkonu státního dozoru vůči obcím. Dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obcí svěřuje zákon krajským úřadům v přenesené působnosti a Ministerstvu vnitra.

Vládní návrh novely obecního zřízení z roku 2002 původně navrhoval, aby „*dozor nad působností obce vykonávaly pouze krajské úřady v přenesené působnosti*“. Tento návrh se stal předmětem kritiky při dalším projednávání zákona Parlamentem České republiky, neboť bylo obecně napadáno, že „*je v rozporu s ústavními principy, aby kraj, jakožto vyšší územní samosprávný celek, vykonával dozor nad obcí, taktéž územním samosprávným celkem*“. Následně bylo v roce 2002 rozhodnuto, že „*do dozorové činnosti bude ve stanovených případech vedle krajského úřadu zapojeno i Ministerstvo vnitra v zájmu ponechání dozoru v rukou státu, čímž došlo ke vzniku nové kompetence tohoto ministerstva, což bylo v rozporu s cíly reformy územní veřejné správy, tj. nesvěřovat ministerstvům jakékoliv nové působnosti*“.

Např. Kadečka v souvislosti s novou úpravou dozoru nad právo tvorbou obcí z roku 2003 uváděl, že „*svěření dozoru krajským úřadům je nesprávné, neboť dozor nad právními předpisy obcí spočívá výhradně v posuzování jejich právnosti, což je vysoce odborná právnícká činnost, pro níž krajské úřady neposkytují dostatečné materiální ani personální zázemí; krajské úřady nejsou ani dostatečnou zárukou nezávislosti dozoru. Státní dozor nad právo tvorbou obcí by měl být svěřen státním zastupitelstvím. Přejít do dozorové působnosti na krajské úřady vyvolává závažné pochybnosti o ústavnosti takové úpravy, neboť správní dozor nad veřejnoprávními korporacemi je činností státněsprávní a patří mezi základní úlohy decentralizovaného státu. Musí být vykonáván jednotně na celém území státu.*“<sup>417</sup>

Vedral vyslovuje názor, že „*Ústava ČR vůbec nepočítá s tím (a tedy ani neumožňuje), aby jeden samosprávný celek zasahoval při výkonu své působnosti do činnosti (samosprávy) jiného samosprávného celku*“.<sup>418</sup>

*Dodávám*, že ustanovení o dozoru zavedená zákonem č. 313/2002 Sb. byla i na základě zkušeností z jejich praktického fungování předmětem určité kritiky, zejména bylo napadáno „*nadbytečné zapojení krajského úřadu do procesu o rozhodování o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce či nařízení obce, neboť krajský úřad byl v těchto*

<sup>417</sup> S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s. 292-293

<sup>418</sup> J. Vedral: Poznámky k novele zákona o obcích, Právní zpravodaj 8/2002, s. 6-7

případech pouze oprávněn podávat návrhy, nikoliv vydávat rozhodnutí atd.“<sup>419</sup> Na základě těchto kritik, se kterými se *ztotožňují*, započaly v roce 2004 na Ministerstvu vnitra práce na novele zákona o obcích, která se měla nejvíce dotknout právě ustanovení o dozoru, kdy je zvažován rozsah zapojení krajských úřadů do dozorové činnosti nad obcemi.<sup>420</sup>

Ustanovení zákona č. 313/2002 Sb. o dozoru nabyla na účinnosti k 1. lednu 2003, přičemž zákon se nijak nevypořádal v rámci přechodných ustanovení s tím, „*jak od 1. ledna 2003 dále postupovat s opatřeními okresních úřadů vydaných do 31. prosince 2002, jimiž došlo k pozastavení výkonu obecně závazných vyhlášek obcí*“.

*Konstatují*, že do 31. prosince 2002 byly okresní úřady oprávněny v souladu s tehdejším zněním § 124 odst. 1 zákona o obcích pozastavit výkon obecně závazné vyhlášky obce, pokud tato odporovala zákonu. V případě, že v zákonné lhůtě nezjednálo zastupitelstvo příslušné obce nápravu, podal přednosta okresního úřadu nebo zastupitelstvo kraje návrh Ústavnímu soudu na její zrušení. Při vydání opatření o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky nepostupoval okresní úřad ve správním řízení.<sup>421</sup>

Jak již bylo shora uvedeno, k 31. prosinci 2002 zanikly okresní úřady, přičemž s účinností od 1. ledna 2003 do 1. července 2006 upravil zákon o obcích v § 123 a násl. nový režim v oblasti dozoru nad činností obcí s tím, že dozorová působnost přešla z okresních úřadů na krajské úřady v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra. Při řešení naznačeného problému si je *podle mého názoru* možno položit zejména tyto zásadní otázky:

„*Jsou tato opatření i po zániku okresních úřadů a při nové koncepci dozoru nad činností obcí závazná i po 1. lednu 2003 či nikoliv?*“

„*Mohou být tato opatření zrušena, a pokud ano, tak kým?*“

„*V rámci jakého řízení mají být zrušena?*“

*Mám za to*, že při hledání odpovědi na shora uvedené otázky je nutno obecně vyjít z toho, že činnost obcí podléhá dozoru státu, přičemž „*stát může zasahovat do samostatné činnosti obcí jen tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem v zákoně stanoveným*“.<sup>422</sup> Současně si je třeba uvědomit, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon*“<sup>423</sup> a neméně důležitá je další ústavní zásada, podle níž platí, že „*působnost ministerstva a jiného správního úřadu lze stanovit pouze zákonem*“.<sup>424</sup>

*Domnívám se*, že je možno v uvedeném případě zaujmout některé z následujících právních stanovisek:

1.) Opatření okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky s účinností od 1. ledna 2003 nikoho nezavazuje, neboť se nejedná o obecně závazný právní předpis a v oblasti dozoru platí zcela nový zákonný režim, přičemž pouze podle tohoto režimu by Ministerstvo vnitra a krajské úřady v přenesené působnosti měly postupovat. Nic nebrání tomu, aby krajské úřady a Ministerstvo vnitra provedly revizi opatření okresních úřadů o pozastavení výkonu obecně závazných vyhlášek, a pokud by se *ztotožnily* s takovýmto opatřením, postupovaly by zcela podle pravidel uvedených v § 124 zákona o obcích.

V případě, že by se dozorový orgán s opatřením okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky *neztožnil*, nebylo by nutno takovéto opatření rušit, neboť v souladu se shora uvedeným by nebylo od 1. ledna 2003 závazné, a obec by podle této vyhlášky mohla opět postupovat. Při zvolení této varianty by bylo nezbytné informovat v tomto ohledu obce. *Nedostatek* tohoto řešení však *spatřuji* v tom, že zákon výslovně nestanoví neplatnost či nezávažnost opatření okresních úřadů o pozastavení výkonu obecně

<sup>419</sup> Např. S. Kadečka, cit. dílo, s. 293, kde autor kritizuje, že „*zdvojení dozorové činnosti přináší od 1.1.2003 do procesu dozoru 30ti denní prodlevu, kdy právní předpis obce nelze sistovat, i když bude zjevně nezákonným*“.

<sup>420</sup> Změna byla provedena zákonem č. 234/2006 Sb., a to s účinností od 1.7.2006.

<sup>421</sup> § 129 odst. 1 zákona o obcích ve znění účinném do 31.12.2002

<sup>422</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy

<sup>423</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy, analogicky čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

<sup>424</sup> Čl. 79 odst. 1 Ústavy

závazné vyhlášky po 31. prosinci 2002, tudíž lze pouze výkladem dovozovat, že tyto nejsou závazné, neboť zákon o nich nehovoří a současně nově koncipuje problematiku dozoru.

2.) Opatření okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky je závazné i po 31. prosinci 2002, neboť zákon nestanoví výslovně jeho zánik či nezávaznost v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a s novou koncepcí v oblasti dozoru nad činností obcí. Dozorové orgány mají v konkrétním případě stanovenou působnost v § 123 a násl. obecního zřízení.

V dané souvislosti je významný i čl. CXIX bod č. 3 zákona č. 320/2002 Sb., z něhož lze dovodit, že příslušná působnost zaniklého okresního úřadu přešla na Ministerstvo vnitra, které je tudíž oprávněno řešit problematiku opatření okresních úřadů o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky. Pokud se dozorový orgán neztotožní s opatřením okresního úřadu, mělo by být toto zrušeno. Zde vycházím z toho, že konkrétní působnost vykonává Ministerstvo vnitra na základě obecného ustanovení obsaženého v čl. CXIX bodě č. 3 zákona č. 320/2002 Sb., přičemž současně upozorňuji, že procesní postup při rušení opatření okresních úřadů není upraven.

Zaujímám názor, že Ministerstvo vnitra je oprávněno zrušit příslušné opatření okresního úřadu, avšak nikoliv ve správním řízení, neboť okresní úřad tato opatření též nevydával ve správním řízení. Navíc zrušení příslušného opatření okresního úřadu je v zájmu obce, neboť tato bude oprávněna opět postupovat podle své obecně závazné vyhlášky, tudíž by k negativním reakcím ze strany dotčených subjektů nemělo docházet.

V případě, že se dozorový orgán ztotožní s opatřením okresního úřadu, zůstává otázkou, „zda toto opatření potvrdit či nikoliv“. O potvrzení či nepotvrzení tohoto opatření zákon nehovoří. Mám za to, že by se mělo v tomto případě vyjít z tehdy platné právní úpravy a postupovat zcela v souladu s tehdejšími zněním § 124 zákona o obcích. V odůvodnění vydaného rozhodnutí by mohlo být uvedeno, že se dozorový orgán ztotožnil s opatřením okresního úřadu.

## 1.6. Některé změny obecního zřízení provedené zákonem č. 234/2006 Sb.

S účinností od 1. července 2006 došlo zákonem č. 234/2006 Sb., tzv. „dozorovou novelou českého obecního zřízení“, k poměrně rozsáhlé změně zákona č. 128/2000 Sb. Změna byla iniciovaná vládou České republiky a jejím cílem bylo zejména sjednotit právní úpravu dozoru obcí, krajů a hlavního města Prahy (z hlediska terminologického i věcného).

### A) Změny provedené zákonem č. 234/2006 Sb.

Ze změn, které přinesl zákon č. 234/2006 Sb., uvádím například tyto:

- do zákona se nově zavádí z minulosti známý institut „městys“;<sup>425</sup>
- výčet statutárních měst je rozšířen o města Přerov, Chomutov, Děčín a Frýdek-Místek;
- upřesnění ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu obce;<sup>426</sup>

<sup>425</sup> Za městys lze považovat typ obce stojící mezi městem a vsí. Po vzniku Československa v roce 1918 udělovala status městyse ministerská rada na základě žádosti obce. Podle „Statistického lexikonu v Republice československé“ bylo v roce 1930 na našem území 503 městysů. Od 1.7.2006 uděluje tento status na návrh obce předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Status městyse přestal být používán komunisty po únorovém vládním převratu v roce 1948; dne 14. května 1954 nabytí na účinnosti zákon č. 13/1954, o národních výborech, který fakticky zlikvidoval samosprávu a zavedl institut národních výborů. Po roce 1989 se vyskytly snahy některých obcí o obnovení statutu městyse, což se podařilo až zákonem č. 234/2006 Sb. Tím došlo k určité nápravě opomenutí tohoto institutu při obnovování místní samosprávy po roce 1989.

<sup>426</sup> V zájmu odstranění nejasností se v zákoně jednoznačně upřesňuje, od kterého okamžiku běží lhůta určující den nabytí účinnosti právního předpisu (výslovně v zákoně říká, že „pokud není stanovena účinnost pozdější,

- v návaznosti na změny v oblasti dozoru se modifikuje povinnost obce v oblasti zasilání svých právních předpisů dotčeným subjektům;<sup>427</sup>
- změny v oblasti odměňování členů zastupitelstev obcí;
- změny související s institutem „správce obce“;<sup>428</sup>
- možnost zastupitelstva obce zřídit v částech obce kromě osadního výboru i místní výbor;
- zásadní změny v oblasti dozoru.

#### ***B) Změny provedené zákonem č. 234/2006 Sb. v oblasti dozoru***

S účinností od 1. července 2006 došlo k určitým změnám v oblasti výkonu dozoru nad samostatnou i přenesenou působností obcí. Jak jsem již shora *zmínila*, hlavním cílem novely bylo sjednocení právní úpravy dozoru se zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze, neboť tato byla v jednotlivých zákonech bez zjevných důvodů upravena nejednotně (terminologicky i věcně) a dále odstranit duplicitu v případě dozoru nad samostatnou působností obcí.

V období od 1.1.2003 do 1.7.2006 byl, *podle mého názoru zcela nesystémově*, svěřen dozor nad výkonem samostatné působnosti obce dvěma subjektům, a to Ministerstvu vnitra a krajskému úřadu v přenesené působnosti. V praxi se svěřením této působnosti dvěma různými subjektům nijak výrazněji neosvědčilo, bylo spíše neefektivní, neboť v některých případech byly krajské úřady nečinné a přenechávaly iniciativu pouze na Ministerstvu vnitra, na němž spočívala rozhodující odpovědnost. Ministerstvo vnitra bylo totiž ze zákona oprávněno pozastavit účinnosti obecně závazné vyhlášky pro rozpor se zákonem i bez návrhu krajského úřadu, pokud nebyl návrh podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce.<sup>429</sup> Obdobně bylo Ministerstvo vnitra oprávněno i bez návrhu krajského úřadu rozhodnout o pozastavení usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti pro rozpor se zákonem či jiným právním předpisem, pokud nebyl návrh podán do 30 dnů od jeho schválení příslušným orgánem obce.<sup>430</sup>

V dané souvislosti *bych se vrátila* k tomu, že svěřením výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí krajským úřadům v přenesené působnosti, bylo předmětem pochybností o ústavní konformitě. Autoři dozorové novely zastávali názor, že „*není v souladu s Ústavou, aby orgány územního samosprávného celku zasahovaly při výkonu, třebaže přenesené, působnosti do výkonu samostatné působnosti jiného územního samosprávného celku*“.

Novela v tomto ohledu přinesla jistě pozitivní změnu, neboť svěřila výkon dozoru nad samostatnou působností obce pouze jedinému subjektu, a to Ministerstvu vnitra, které danou působnost již vykonávalo.

Pokud jde o dozor nad výkonem přenesené působnosti obce, tento byl v období od 1.1.2003 do 1.7.2006 taktéž svěřen dvěma shora zmiňovaným subjektům, Ministerstvu vnitra a krajskému úřadu v přenesené působnosti.<sup>431</sup>

---

nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení“). V praxi se totiž objevovaly různé názory na vyhlášení, platnost a účinnost právních předpisů obce.

<sup>427</sup> Nově je obec povinna zaslat neprodleně po dni vyhlášení obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra a nařízení krajskému úřadu. Dosud byla obecnímu úřadu uložena povinnost bez dalšího zaslat právní předpisy obce pouze krajskému úřadu; Ministerstvu vnitra byly tyto zaslány pouze na jeho žádost.

<sup>428</sup> Oprávnění ředitele krajského úřadu jmenovat správce obce z řad zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu přechází na Ministerstvo vnitra a na zaměstnance státu zařazených do Ministerstva vnitra. Na Ministerstvo vnitra (namísto ředitele krajského úřadu) přechází i oprávnění kontrolovat činnost správce obce.

<sup>429</sup> § 124 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění účinném do 1.7.2006

<sup>430</sup> § 124a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění účinném do 1.7.2006

<sup>431</sup> V případě zjištěného rozporu nařízením se zákonem se postupovalo obdobně jako při zjištění rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem (§ 127 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění účinném do 1.7.2006). Pokud byl

S účinností od 1.7.2006 se svěruje výkon dozoru nad přenesenou působností obce taktéž pouze jednomu subjektu, a to krajskému úřadu v přenesené působnosti. Ministerstvo vnitra zde nemá založenou žádnou působnost.<sup>432</sup> V návaznosti na tuto změnu se nově zavádí aktivní legitimace ředitele krajského úřadu k podání návrhu na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu.<sup>433</sup>

*Novinkou, kterou přinesla dozorová novela, je i to, že „účinnost právních předpisů obce, v případě jejich zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra (u obecně závazných vyhlášek) a krajský úřad v přenesené působnosti (u nařízení) pozastavit, a to bez předchozí výzvy ke zjednáni nápravy“.*<sup>434</sup> Toto ustanovení jistě vyvolá řadu úvah o tom, co se přesně rozumí pod „zřejmým rozporu s lidskými právy a základními svobodami“, avšak nelze než vyčkat na případnou judikaturu Ústavního soudu při využití těchto ustanovení v praxi.

Pokud jde o využití správního řádu v rámci dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí, pak v případě samostatné působnosti se dozorový proces řídí správním řádem jako celkem. U dozoru nad výkonem přenesené působnosti je třeba respektovat § 128 odst. 6 obecního zřízení, dle něhož platí, že „na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů“.<sup>435</sup>

Zcela nově byla do zákona o obcích vložena ustanovení o kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti.<sup>436</sup> jedná se o procesní normy upravující postup dozorových orgánů při posuzování, zda územní samosprávný celek plní stanovené povinnosti. Tato kontrola je chápána jako jedna z forem dozoru, což odpovídá tradičnímu i současnému chápání pojmu „dozor“,<sup>437</sup> přičemž je pod tento pojem zahrnuta veškerá kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí, kdy zjištění učiněná při kontrolní činnosti mohou vyústit v rozhodnutí orgánu dozoru o pozastavení právního předpisu obce nebo usnesení či jiného opatření orgánu obce. Obě formy dozoru spolu proto úzce souvisejí.

---

zjištěn rozpor opatření orgánů obce v přenesené působnosti (s výjimkou nařízení) se zákonem, jiným právním předpisem, v jeho mezích s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu, zrušil jej krajský úřad v přenesené působnosti, pokud nebyla zjednána náprava (§ 127 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění účinném do 1.7.2006).

<sup>432</sup> V případě zjištění, že nařízení obce odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, je ponechána působnost výlučně krajskému úřadu v přenesené působnosti, Ministerstvo vnitra do tohoto procesu nikterak nezasahuje (§ 125 obecního zřízení ve znění zákona č. 234/2006 Sb.). Pokud usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti odporuje zákonu, jinému právnímu předpisu, v jeho mezích usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, je ponechána působnost krajskému úřadu v přenesené působnosti (§ 126 obecního zřízení ve znění zákona č. 234/2006 Sb.).

<sup>433</sup> § 125 odst. 3 obecního zřízení ve znění zákona č. 234/2006 Sb.

<sup>434</sup> Další postup Ministerstva vnitra je uveden v § 123 odst. 2 až 4 obecního zřízení a další postup krajského úřadu je uveden v § 125 odst. 2 až 4 obecního zřízení.

<sup>435</sup> Základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až 8 správního řádu.

<sup>436</sup> Konkrétně se jedná o ustanovení § 129 až 129c zákona č. 128/2000 Sb. Kontrola výkonu samostatné působnosti obcí je svěřena Ministerstvu vnitra; kontrola výkonu přenesené působnosti obcí je svěřena krajskému úřadu v přenesené působnosti.

<sup>437</sup> Např. D. Hendrych a kol.: Správní právo – obecná část, 5. vydání, Praha 2003, str. 237 a násl.

## VI. Ústavní soud České republiky

### 1.1. Rozhodování o zrušení právních předpisů

Ústavnímu soudu se věnuje hlava čtvrtá Ústavy nazvaná „Moc soudní“.<sup>438</sup> V okruhu kompetenci Ústavního soudu svěřuje Ústava tomuto soudu též „rozhodování o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“.<sup>439</sup> Mezi jiné právní předpisy se řadí i právní předpisy obcí. Ústavní soud je ústavně určeným garantem územní samosprávy proti případným nezákonným zásahům státu.<sup>440</sup>

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, mj. uvádí výčet subjektů oprávněných podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení.<sup>441</sup>

Návrh na zrušení je přípustný pouze tehdy, jestliže se týká právního předpisu, který byl ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem vyhlášen nebo který je dosud platný.

Ústavní soud v řízení o právních předpisech obce posuzuje jejich právně obsahovou stránku, tj. zda právní předpis jako celek, nebo jeho jednotlivá ustanovení, jsou v souladu s ústavním pořádkem a zákonem. Posuzuje též zákonný způsob jejich přijetí, tj. zda byl přijat kompetentním orgánem a v mezích ústavní a zákonné kompetence při dodržení zákonem stanovených pravidel. Ústavní soud dále posuzuje zákonný způsob jejich vyhlášení v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními.<sup>442</sup>

*Chtěla bych uvést, že Ústavní soud nemůže vytvářet ústavní text tam, kde není nebo je nekonkrétní. Ústavní soud není jakýmsi „paralelním“ ústavodárcem, ale v souladu s Ústavou a obecnými principy ústavnosti je určen k tomu, aby obsah Ústavy kvalifikovaně zjišťoval.*

Pokud Ústavní soud shledá, že právní předpisy jsou s normami vyšší právní síly v souladu, návrh na zrušení zamítne. V případě, že zjistí rozpor, právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení svým nálezem zruší. Den, ke kterému se předpis ruší, je v nálezu vysloven.

Nálezy Ústavního soudu ve věci zrušení právního předpisu se vyhláší ve Sbírce zákonů, přičemž se uveřejní výrok nálezu a ta část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly. Ústavní soud může rozhodnout, že ve Sbírce zákonů nebude vyhlášeno odůvodnění jeho nálezu ve věci zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud tento předpis nebyl ve Sbírce zákonů nebo v předcházejících obdobných sbírkách vyhlášen. Dnem vysloveným v publikovaném nálezě končí účinnost i platnost právního předpisu a právní předpis již není součástí právního řádu. V případě jednotlivých ustanovení se nálezem ruší určená ustanovení.

V případě, že byla dříve vydána rozhodnutí na základě zrušeného právního předpisu či z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu vyplývají práva a povinnosti, pak platí, že „pravomocná rozhodnutí vydaná na základě zrušeného právního předpisu zůstávají nedotčena, práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat“.

<sup>438</sup> Čl. 83 až 89 Ústavy

<sup>439</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy

<sup>440</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy (Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu).

<sup>441</sup> § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., mezi tyto subjekty patří např. zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv, vláda atd.

<sup>442</sup> Např. Pl. ÚS 37/96 (vyhlášen pod č. 71/1997 Sb.)

Pro úplnost uvádím, že Ústavní soud svými nálezy zrušoval do účinnosti nového obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.) nejčastěji vyhlášky, které:

1. porušovaly základní principy právního státu, zejména pak čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tj. „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon; každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá; povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“;<sup>443</sup>
2. stanovily nové skutkové podstaty přestupků a druhy sankcí, které mohou být stanoveny jen zákonem;<sup>444</sup>
3. přímo porušovaly některá základní práva a svobody zaručené Listinou, zvláště pak nedotknutelnost obydlí, svobodu pohybu a pobytu, podnikatelskou činnost tím, že nerespektovaly čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanovící, že „*podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit jen zákon*“, a protože není úkolem obcí ani v jejich pravomoci zasahovat do podnikatelských aktivit, znamená to, že nebyl-li vydán zákon, který by umožňoval obcím upravovat konkrétní podnikatelskou činnost, je vyhláška upravující takovou podnikatelskou činnost v rozporu s čl. 26 Listiny základních práv a svobod atd.;<sup>445</sup>
4. zřetelně vybočovaly z mezí zákonem stanovené kompetence obcí, mj. zavedením obecního vězení atd.

Závěrem *podotýkám*, že nález Ústavního soudu u nás nemá precedenční povahu.<sup>446</sup> Nevztahuje se na jiný, než přímo projednávaný právní předpis obce, proto jiný právní předpis obce, byť textově shodný, nepozbývá platnosti. Nález Ústavního soudu není v žádném případě právem, ale výkladovou pomůckou. Ústavní soud tedy není vázán svým právním názorem v nálezu vysloveném v jiném obdobném případě. Pokud by se však názor Ústavního soudu neměnil a v analogických případech by zůstával stejný, pak vytváří, podobně jako opakující se právní názor v rozhodnutích obecních soudů, příp. i správních úřadů, ustálenou praxi.

## 1.2. Nálezy Ústavního soudu v oblasti samosprávy z období let 1993 – 2007

Obecně mohu *konstatovat*, že Ústavní soud vydal v oblasti samosprávy značné množství nálezů, které měly, mají a bezesporu i nadále budou mít zásadní význam pro legislativní činnost obecních samospráv. Nejvíce nálezů vydal Ústavní soud v době, kdy samosprávy po období totality zahájily svou činnost na základě obecního zřízení přijatého v roce 1990; postupem let došlo k ustálení judikatury Ústavního soudu.

Za nejvýznamnější právní názory, které Ústavní soud vyjádřil ve svých nálezech a které souvisí s oblastí samosprávy z období let 1993 až 2007, *považuji* tyto:

### 1. Závěry Ústavního soudu k vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti, a to včetně možnosti stanovit v těchto vyhláškách povinnosti:

Ústavní soud již za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. judikoval, že „*ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich*

<sup>443</sup> Např. Pl. ÚS 1/96 (vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.)

<sup>444</sup> Např. Pl. ÚS 8/93 (vyhlášen pod č. 92/1994 Sb.)

<sup>445</sup> Např. Pl. ÚS 28/97 (vyhlášen pod č. 128/1998 Sb.)

<sup>446</sup> Srov. Z. Koudelka: *Obecně závazné vyhlášky*, Brno 1998, s. 107

samostatné působnosti principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění<sup>447</sup>. Tento právní názor platí i za účinnosti zákona č. 128/2000 Sb.<sup>448</sup>

Ústavní soud se dále za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. vyjádřil, že „obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona, přičemž k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Z uvedeného plyne, že výčet obsažený v ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. nutno interpretovat ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí restriktivně. Jeho demonstrativní dikce, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.“<sup>449</sup>

Zákon č. 367/1990 Sb. byl v roce 2000 zrušen a nahrazen novým obecním zřízením, zákonem č. 128/2000 Sb. I za účinnosti tohoto obecního zřízení, v němž bylo nově v § 10 obsaženo zmocnění pro obce stanovit povinnosti v obecně závazných vyhláškách v případech, které zákon taxativně vypočítává, Ústavní soud i nadále setrval u svého právního názoru spočívajícího v tom, že se k vydání obecně závazných vyhlášek, které obsahují povinnosti, vyžaduje výslovné zákonné zmocnění.

Chtěla bych zdůraznit, že Ústavní soud v popisované oblasti **změnil** v roce 2007 svůj právní názor, neboť konstatoval, že „ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“ Ústavní soud dále uvedl, že „registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy“.<sup>450</sup>

## 2. Závěry Ústavního soudu k duplicitnímu normování oblastí regulovaných zákonem:

Ústavní soud ve svých nálezech opakovaně vyjadřoval názor, že „to, co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“.<sup>451</sup>

V dané souvislosti bych chtěla zmínit náleží Ústavního soudu z roku 2007, v němž se Ústavní soud vyjádřil v tom smyslu, že už i to, co upravují zákony, mohou obce upravovat ve svých obecně závazných vyhláškách, avšak předmět a cíle jejich regulace se musí lišit; Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu mj. řekl: „Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.“<sup>452</sup>

<sup>447</sup> Např. Pl. ÚS 5/99

<sup>448</sup> Např. Pl. ÚS 20/01

<sup>449</sup> Např. Pl. ÚS 5/93, Pl. ÚS 26/93, Pl. ÚS 38/93, Pl. ÚS 43/95, Pl. ÚS 1/96, Pl. ÚS 37/96, Pl. ÚS 21/97

<sup>450</sup> Nález Ústavního soudu vyhlášen pod č. 20/2008 Sb.

<sup>451</sup> Např. Pl. ÚS 9/97, Pl. ÚS 14/99

<sup>452</sup> Pl. ÚS 45/06 (publikovaný ve Sbírce zákonů v roce 2008 pod č. 20)



### 3. Závěry Ústavního soudu k chybějícímu podpisu starosty na obecně závazné vyhlášce:

Podle právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného již za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., „není nijak ovlivněna platnost vyhlášky s chybějícím či irelevantním podpisem, pokud byla jinak přijata v souladu se zákonem“. Z tohoto právního názoru se vychází i dnes za účinnosti zákona č. 128/2000 Sb.<sup>453</sup>

### 4. Závěry Ústavního soudu k projevu vůle za obec:

Citovaný problém nebyl nikterak výslovně řešen v zákoně č. 367/1990 Sb.; Ústavní soud konstatoval, že „projev vůle za obec nemůže učinit jeden člověk, že starosta není statutární zástupce obce, že starostova vůle není projevem vůle obce, tudíž nemůže obec zavázat; starosta nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce; absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty“.<sup>454</sup> Nutno dodat, že na těchto principech je založen nynější zákon o obcích.

### 5. Závěry Ústavního soudu k pojmu „samospráva“, jakož i k rozlišování mezi samostatnou a přenesenou působností:

Vlastní pojem „samospráva“ je v teorii obtížně definovatelný, přičemž se lze setkat s řadou definic.<sup>455</sup> Ke zmiňovanému pojmu se vyjádřil i Ústavní soud, který mj. řekl, že „na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče „o vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem; pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděných soudy); není však státním orgánům (především orgánům státní správy) podřízená, tj. v zákonem vymezeném rámci působí samostatně“.<sup>456</sup>

Pokud jde o problém související s rozlišováním mezi samostatnou a přenesenou působností, pak byl tento aktuální zejména v době účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., neboť v tomto ohledu nestanovil zákon žádné pravidlo, které by řešilo konkrétní případy, jako je tomu nyní v zákoně č. 128/2000 Sb. Ústavní soud judikoval, že „při rozhodování o tom, zda jde či nejde o oblast samostatné působnosti obce je třeba postupovat zvláště obezřetně, aby bylo zachováno Ústavou garantované právo na samosprávu“.<sup>457</sup> Dále se Ústavní soud vyslovil tak, že „způsob vymezení samostatné působnosti zákonem č. 367/1990 Sb. je poněkud problematický; mnohem spíše je třeba uvážit, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svou podstatou tkví právě v místním společenství, a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty“.<sup>458</sup>

### 6. Závěry Ústavního soudu k oprávnění městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst vydávat obecně závazné vyhlášky:

Shora zmiňovaný problém byl aktuální za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., který jej nikterak neřešil. Ústavní soud se vyjádřil, že „statutární města jsou oprávněna postoupit městským částem, resp. jejich zastupitelstvům, pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti“.<sup>459</sup> Lze doplnit, že se zákonodárce u nového obecního zřízení

<sup>453</sup> Pl. ÚS 1/96

<sup>454</sup> Pl. ÚS 576/00

<sup>455</sup> Srov. Kapitola II., bod 1.3. této práce, s. 23

<sup>456</sup> Pl. ÚS 5/93

<sup>457</sup> Pl. ÚS 19/94, Pl.

<sup>458</sup> Pl. ÚS 38/97 (srov. Kapitola III., bod 1.2., písm. B této práce, s. 32)

<sup>459</sup> Pl. ÚS 40/95

neinspiroval názorem Ústavního soudu, a v zákoně č. 128/2000 Sb. výslovně zakázal, aby městské části nebo městské obvody územně členěných statutárních měst přijímaly obecně závazné vyhlášky.

## VII. Střet zájmů

Dne 1. ledna 2007 nabyl na účinnosti zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.<sup>460</sup> Citovaný zákon bez náhrady zrušil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). ve znění pozdějších předpisů, a ve srovnání s ním se nový zákon o střetu zájmů např. vztahuje na širší okruh subjektů, obsahuje větší rozsah povinností veřejných funkcionářů, omezuje výkon určitých činností veřejných funkcionářů po stanovenou dobu i po ukončení výkonu funkce, stanoví poměrně podrobně sankce za porušení povinností jak veřejnými funkcionáři, tak i dalšími fyzickými osobami atd.

*Podle mého názoru*, byla hlavním smyslem citovaného zákona existence nástroje, který by měl zamezit nekalému jednání osob přímo ovlivňujících veřejný život všech občanů, a to v souvislosti s výkonem své veřejné funkce, a v jehož důsledku by měla vzrůst důvěra občanů vůči příslušným veřejným funkcionářům.

Zákon o střetu zájmů se dotýká i obcí, neboť pro své účely mezi veřejné funkcionáře řadí všechny dlouhodobě uvolněné členy zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města,<sup>461</sup> z neuvolněných členů zastupitelstva starostu obce a členy rady obce,<sup>462</sup> a dále i vedoucí zaměstnance obce podílející se na výkonu správních činností zařazené do obecního úřadu, městského úřadu, magistrátu statutárního města, magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města.<sup>463</sup> Definice členů zastupitelstva obce, kteří patří mezi dlouhodobě uvolněné členy a mezi neuvolněné členy, je obsažena v obecním zřízení.<sup>464</sup>

Pokud jde o okruh osob, na které se zákon o střetu zájmů z hlediska obecních volených funkcionářů vztahuje, (kategorii vedoucích zaměstnanců obce zařazených do úřadu ponechávám pro účely této práce stranou), si lze klást otázku, „zda je tento rozsah dostačující či nikoliv“. *Osobně se domnívám*, že zákon o střetu zájmů by se měl vztahovat na všechny zastupitele obce bez ohledu na to, zda vykonávají svou funkci jako uvolnění či neuvolnění, a to především z toho důvodu, že všichni zastupitelé obce jsou oprávněni rozhodovat o stejném rozsahu zákonem svěřených záležitostí.

Jak jsem již uvedla, zákon o střetu zájmů v případě starosty a členů rad, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění, výslovně hovoří pouze o starostovi obce a členech rady obce; o městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutárních měst se nezmiňuje. *Domnívám se*, že se zákon vztahuje taktéž na starosty a členy rad městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst, neboť legislativní zkratka „obec“ zavedená v zákoně o střetu zájmů, zahrnuje městské části a městské obvody územně členěných statutárních měst.

<sup>460</sup> Zákon č. 159/2006 Sb. upravuje např. povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat a chránit; povinnost oznamovat skutečnosti umožňující veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce; omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi; odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení zákonných povinností atd. (§ 1 zákona o střetu zájmů).

<sup>461</sup> § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů

<sup>462</sup> § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů

<sup>463</sup> § 2 odst. 2 písm. f) zákona o střetu zájmů

<sup>464</sup> § 71 odst. 1 a § 71 odst. 4 obecního zřízení

Ze zákona o střetu zájmů vyplývá pro všechny veřejné funkcionáře zákaz upřednostňovat osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit, pokud dojde ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním.<sup>465</sup> *Dodávám*, že nedodržení tohoto obecného ustanovení není postiženo žádnou sankcí, tudíž lze v tomto případě hovořit o proklamativnosti citovaného ustanovení.

Zákon v § 4 odst. 1 stanoví pouze pro některé kategorie veřejných funkcionářů omezení některých činností (např. zákaz podnikání). Ačkoliv jsou z této kategorie vyloučeni i dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce a neuvolnění starostové obce a členové rady obce, vzniká těmto „vyloučeným“ osobám povinnost podle § 9 zákona o střetu zájmů podávat jednou ročně oznámení o jiných vykonávaných činnostech, které jsou právě v § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů jmenovaným veřejným funkcionářům zakázány.

Dlouhodobě uvolněné členy zastupitelstev obcí i neuvolněné starosty a radní v pozici veřejných funkcionářů omezuje zákon o střetu zájmů i 1 rok po ukončení výkonu své funkce tím, že jim zakazuje vykonávat určité činnosti, např. stát se společníkem podnikající právnické osoby za zákonem stanovených podmínek atd. *Podotýkám*, že omezení se uplatňuje bez ohledu na způsob zániku funkce (např. vzdání se funkce, odvolání atd.).

Všem veřejným funkcionářům podle zákona o střetu zájmů vzniká po celou dobu výkonu jejich funkce povinnost podat oznámení o:

1. osobním zájmu,
2. jiných vykonávaných činnostech,
3. majetku nabytém v průběhu výkonu funkce,
4. příjmech, darech a závazcích.

Veškeré zmiňované skutečnosti oznamují veřejní funkcionáři prostřednictvím čestného prohlášení. V praxi může nastat případ, že jedna osoba bude v pozici „několika“ veřejných funkcionářů, např. kromě toho, že bude neuvolněným starostou, bude současně poslancem. Vzniká otázka, „zda je takovýto veřejný funkcionář oprávněn podat pouze jedno čestné prohlášení či za každou veřejnou funkci zvlášť“. Jelikož tyto případy zákon výslovně neupravuje, *domnívám se*, že je třeba, aby osoba v pozici „několika“ veřejných funkcionářů podávala čestné prohlášení jednotlivě za každou funkci příslušnému evidenčnímu orgánu, i když obsahově budou tato prohlášení totožná. *Podle mého názoru* zákon tento případ výslovně neřeší zejména z toho důvodu, že se funkční období jednotlivých funkcí ve většině případů nebudou časově překrývat.

Jak jsem již  *uvedla*, zákon o střetu zájmů stanoví všem veřejným funkcionářům povinnost oznamovat svůj poměr k projednávané věci,<sup>466</sup> a to písemně před zahájením jednání nebo ústně v jeho průběhu, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování.<sup>467</sup> Podstatné v konkrétním případě je, že zákon o střetu zájmů nepředpokládá, že by veřejný funkcionář, u něhož by vznikl střet zájmů, byl v dané věci na základě zákona, popř. rozhodnutím příslušného orgánu, vyloučen z projednávání a rozhodování anebo mu dokonce bylo zakázáno hlasovat. Porušení povinnosti o oznámení o osobním zájmu je ze zákona postiženo pokutou. *Osobně se domnívám*, že smysl povinnosti podávat oznámení o osobním prospěchu, spočívá v informování členů příslušného orgánu, nejpozději před hlasováním, o skutečnosti, jež může založit střet zájmů u konkrétní osoby hlasující o dané záležitosti.

<sup>465</sup> § 3 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb.

<sup>466</sup> Podle § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů platí, že „veřejný funkcionář je povinen při jednání orgánu, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý“.

<sup>467</sup> § 8 odst. 2 zákona o střetu zájmů; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.

V dané souvislosti vzniká otázka, „konkrétně které osobě je veřejný funkcionář povinen oznámení podat“, neboť toto zákon o střetu zájmů výslovně neupravuje; zákon hovoří obecně o „orgánu“. Podle mého názoru může být osobou oprávněnou přijmout oznámení především osoba stojící v čele konkrétního orgánu, ale nic nebrání tomu, aby toto oznámení přijala i jiná osoba, která je členem příslušného orgánu. Lze jen doporučit, aby tyto podrobnosti byly upraveny v jednacím řádu.

Ustanovení o střetu zájmů obsahuje s účinností od 12.11.2000 i § 83 odst. 2 zákona o obcích, přičemž právě s tímto ustanovením koliduje shora zmiňované ustanovení § 8 zákona o střetu zájmů. *Chtěla bych zmínit*, že střet zájmů člena zastupitelstva obce podle obecního zřízení<sup>468</sup> nikterak nerozlišuje mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva; střet zájmů upravený v obecním zřízení se vztahuje obecně na všechny členy zastupitelstva obce, což osobně považuji za pozitivum.

Podle mého názoru nejsou ustanovení obecního zřízení o střetu zájmů, která jsou zařazena mezi ustanovení upravující práva a povinnosti člena zastupitelstva obce, zcela jednoznačně formulována, zejména pak věta druhá § 83 odst. 2.<sup>469</sup> Domnívám se, že výkladem ustanovení zákona o obcích o střetu zájmů mohou nastat dvě, níže uvedené, situace.

Za prvé je možné dané ustanovení vykládat i tak, že členovi zastupitelstva obce, u něhož nastal střet zájmů, lze usnesením zastupitelstva či rady zakázat hlasovat o příslušné věci. Zákon o obcích totiž hovoří o tom, že příslušný orgán obce rozhodne o důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování dané záležitosti. Otázkou výkladu pak může být, zda na základě této věty lze dovodit, že příslušný orgán skutečně může zakázat členovi zastupitelstva hlasovat, neboť rozhodování o záležitosti může znamenat totéž, co hlasování o záležitosti. V tomto případě však nastává další problém, který by potom měl zákon o obcích výslovně řešit, a to je situace, když by neodůvodněně členové zastupitelstva obce či rady obce rozhodli, že se u některého člena vyskytl střet zájmů, a člen zastupitelstva obce by se domníval, že rozhodnutí příslušného orgánu obce je nezákonné.

Druhá možnost výkladu spočívá v tom, že člen zastupitelstva obce splní svou povinnost informovat o střetu zájmů, příslušný orgán rozhodne, že zde důvod ke střetu zájmů skutečně je, avšak nikdo nemůže členovi zastupitelstva obce zakázat hlasovat v dané záležitosti. Podstatné totiž je, že člen zastupitelstva obce získává svůj mandát od voličů, a zákon o obcích výslovně nikomu nestanoví oprávnění zakázat členovi zastupitelstva obce hlasovat.

Podle mého názoru je třeba jednoznačně preferovat možnost druhou, neboť není možné zakázat členovi zastupitelstva hlasovat a současně mu znemožnit účast na projednávání určité záležitosti, pokud to zákon výslovně nestanoví. V dané souvislosti odkazují na čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 Ústavy.<sup>470</sup> Dále se *přikláním* k tomu, že hlavním účelem ustanovení o střetu zájmů obsaženého v obecním zřízení bylo především informovat zbývající členy zastupitelstva obce o tom, že u příslušného člena zastupitelstva nastává střet zájmů. Záleží pak na úvaze každého člena zastupitelstva obce, jak s danou informací při vlastním hlasování naloží. Pro úplnost *dodávám*, že zákon o obcích nestanoví za nesplnění povinnosti z § 83 odst. 2 zákona o obcích žádnou sankci.

<sup>468</sup> § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. stanoví, že „člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.“

<sup>469</sup> Věta druhá § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. zní: „O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.“

<sup>470</sup> Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je „obec samostatně spravována zastupitelstvem, přičemž působnost zastupitelstev může být stanovena jenom zákonem“ (čl. 104 odst. 1 Ústavy).

Pokud nastane u nějakého člena zastupitelstva obce střet zájmů, *mám za to, že příslušný orgán obce je oprávněn přijmout usnesení, ve kterém bude stanoveno, že k hlasu dotyčného člena zastupitelstva obce se v konkrétním případě nepřihlíží.*<sup>471</sup> Je samozřejmě možné, aby se dotyčný člen zastupitelstva obce, na základě vlastního uvážení, zdržel hlasování.

*Domnívám se, že nic nebrání tomu, aby na střet zájmů upozornil před projednáváním dané záležitosti i jiný člen zastupitelstva obce. V případě, že by na střet zájmů neupozornil ten, kdo je k tomu povinen a ani nikdo jiný, věc by následně byla řádně projednána a rozhodnuta, pak samotné nesplnění povinnosti uvedené v § 84 odst. 2 obecního zřízení není důvodem pro uplatnění ustanovení o dozoru.*<sup>472</sup>

Na základě zákona o střetu zájmů se zřizuje registr oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích, jakožto soubor dokladů podávaných veřejnými funkcionáři a vedený příslušným evidenčním orgánem. *Chtěla bych zmínit, že evidenční orgán není ze zákona nadán jakoukoliv „vyšetřovací“ pravomocí, tudíž neověřuje podaná oznámení se skutečným stavem; evidenční orgán pouze kontroluje správnost oznámení po formální stránce. Současně je důležité uvést, že neexistuje jeden centrální registr, ale registr zřizuje každý jednotlivý evidenční orgán; v případě veřejných funkcionářů územních samosprávných celků je tímto evidenčním orgánem tajemník a v obcích, kde tajemník není, starosta.*

O tom, zda veřejný funkcionář porušil či nikoliv ustanovení zákona o střetu zájmů, rozhodují soudy ve správním soudnictví.<sup>473</sup> Zákon také upravuje problematiku zveřejňování pravomocných soudních rozhodnutí (povinnost zveřejňovat po dobu 6 měsíců je uložena evidenčnímu orgánu).

*Shrnu-li, zákonem stanovený rozsah údajů, které jsou veřejní funkcionáři povinni poskytnout včetně sankcí při nedodržení zákonných povinností, považuji za dostačující a domnívám se, že prostřednictvím tohoto zákona by mohla být dostatečně zajištěna veřejná kontrola řádného výkonu funkce ze strany veřejného funkcionáře.*

<sup>471</sup> J. Hamplová: Úprava střetu zájmů je bezzubá, *Moderní obec* 1/2002, s. 32, kde autorka zastávala před nabytím účinnosti nového zákona o střetu zájmů názor, že „nedostatky úpravy střetu zájmů v zákoně o obcích je třeba vidět především v tom, že chybí sankce, resp. vynutitelnost při nesplnění zákonné povinnosti a dále by měl zákon stanovit, kdy dotyčný nejedná a nehlasuje, a pokud hlasuje, že se k jeho hlasu nepřihlíží“.

<sup>472</sup> § 124 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>473</sup> Tzn. soudy jednající a rozhodující podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (§ 16 zákona o střetu zájmů).

## Závěr

*Závěrem bych chtěla obecně konstatovat, že reforma územní veřejné správy, která se stala historickou nutností, a to i v návaznosti na naše členství v Evropské unii, neskončila svou druhou fází. Domnívám se, že k úspěchu reformy bylo a je potřeba podpory širokého politického spektra, nikoliv pouze podpory těch politických stran, které jsou zrovna u moci, neboť reforma s sebou přináší zásadní změny, jež se dotknou každého z nás. V tomto ohledu bych s politováním zminila, že podle mého názoru takováto podpora reformě veřejné správy v naší republice výrazně chyběla, což se mj. projevilo i v tom, že laická veřejnost o významu reformy nebyla nijak výrazněji informována, tudíž chyběla podpora i ze strany nejširší veřejnosti, což považuji za negativum.*

V oblasti veřejné správy bylo od roku 1990 uskutečněno bez pochyby mnoho výrazných změn. Od zmiňovaného roku se v naší republice místní samospráva nacházela v procesu transformace, neboť bývalý systém místní správy (soustava národních výborů jako orgánu státní moci a správy) byl zrušen a došlo k zavedení demokratických prvků řízení, zejména došlo k obnovení obecního zřízení. V roce 1990 byl přijat nový zákon o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.), který podle mého názoru poskytl v době svého vzniku určitě dobrý základ pro prvotní práci samospráv; jeho novely pak odstranily nejvíce problematická nebo pro praxi nepraktická ustanovení, popř. doplnily chybějící úpravu. Shrnu-li, obecní zřízení z roku 1990 bylo připraveno na základě tehdejšího poznání bez výraznějších zkušeností s jeho praktickým užíváním; na jeho základě došlo ke znovuobnovení samosprávy, která existovala v předválečném Československu.

Za největší problém zákona č. 367/1990 Sb. bych považovala to, že tento byl přijat ještě na základě federální úpravy zásad místní samosprávy, na účinnosti nabyt dnem voleb do obecních zastupitelstev, tj. 23. listopadu roku 1990, tudíž dříve než nabyla na účinnosti nová Ústava České republiky, tj. 1. ledna 1993.<sup>474</sup> Některé principy úpravy právního postavení obcí zakotvené v hlavě sedmé Ústavy České republiky se tudíž zákona č. 367/1990 Sb. v době jeho přijetí nedotkly.

Za problematická místa zákona č. 367/1990 Sb., která bylo třeba dořešit, osobně považuji tato:

- v praktickém životě se často jevilo problematickým určit, zda výkon konkrétní činnosti obce náleží do její samostatné či přenesené působnosti; zákon daný problém výslovně neřešil, tudíž se postupovalo především v souladu s judikaturou Ústavního soudu;<sup>475</sup>
- zákon výslovně neřešil, zda je obecní zastupitelstvo oprávněno rozhodovat o každé otázce spadající do samostatné působnosti obce tzn. zda může rozhodovat i o tom, co zákon světuje do rozhodování obecní rady;<sup>476</sup>
- zákon terminologicky nerozlišoval právní předpisy obce, hovořil o „obecně závazných vyhláškách v samostatné působnosti“ a „obecně závazných vyhláškách v přenesené působnosti“, což pro praktický život někdy představovalo určitou obtíž;<sup>477</sup>
- zákon výslovně neřešil problematiku stanovení povinností v obecně závazných vyhláškách vydávaných v samostatné působnosti bez výslovného zákonného zmocnění, tudíž se opět vycházelo z judikatury Ústavního soudu;<sup>478</sup>

<sup>474</sup> Srov. J. Grospič: K otázkám ústavních základů územní samosprávy, Právník 5/1995, s. 464

<sup>475</sup> Srov. Kapitola III., bod 1.2., písm. B této práce, s. 31-32

<sup>476</sup> Srov. Kapitola III., bod 1.3., písm. C této práce, s. 37

<sup>477</sup> Srov. Kapitola III., bod 1.4. této práce, s. 43

<sup>478</sup> Srov. Kapitola III., bod 1.4., písm. A této práce, s. 44

- zákon dostatečně neupravoval postavení starosty, když vystupoval za obec, neboť nikde nebyla stanovena sankce ani postup pro případ, když starosta překročil svá zákonná oprávnění<sup>479</sup>.

Do obecního zřízení bylo *podle mého názoru* třeba promítnout i jiná ústavní ustanovení, především oprávnění Ústavního soudu rozhodnout o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem;<sup>480</sup> reagovat bylo třeba i na Listinu základních práv a svobod, kde je orgánům územní samosprávy uložena povinnost informovat o své činnosti<sup>481</sup> a v neposlední řadě bylo třeba přejmout do zákona též principy vyjádřené v Evropské chartě místní samosprávy.<sup>482</sup>

Jak vyplývá ze shora řečeného, *osobně se domnívám*, že počátek I. fáze reformy územní veřejné správy ve své podstatě začal již v období po listopadu 1989. Cílem I. fáze reformy tedy především bylo provedení změn v územním uspořádání, a to včetně rozhodnutí, zda na samosprávné úrovni budou vedle obcí existovat i kraje, popř. jiné samosprávné celky, a dále možnost decentralizace veřejné správy a dekoncentrace působností při výkonu veřejné správy.

Významným krokem v průběhu I. fáze reformy územní veřejné správy bylo přijetí nové Ústavy, Listiny základních práv a svobod, Charty místní samosprávy, ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, zákona č. 132/2000 Sb., kterým mj. došlo k přenosu působností na nově vzniklé tzv. „samosprávné“ kraje, nového zákona o okresních úřadech a samozřejmě nového zákona o obcích, tj. konkrétně zákona č. 128/2000 Sb., který zrušil zákon č. 367/1990 Sb. Nové obecní zřízení odstranilo některé nedostatky zákona předchozího a současně přineslo řadu novinek.

*Konstatuji*, že I. fáze reformy územní veřejné správy skončila striktně řečeno vznikem krajských orgánů, přičemž k tomu potřebné zákony byly schváleny v relativně krátkém časovém období. Kraje zahájily svou činnost v plánovaném termínu, převzaly stanovené kompetence, dále došlo i k přechodu majetku, který původně spravoval stát, do vlastnictví krajů.

Na I. fázi reformy územní veřejné správy navázala tzv. II. fáze, jejímž hlavním cílem bylo vypořádat se s ukončením činnosti okresních úřadů (tzn. vyřešit přenos působností z okresních úřadů na jiné subjekty, problematiku pracovních-právních vztahů a přechod majetku). V této fázi se mělo vycházet z toho, že působnosti z okresních úřadů mají přejít na územní samosprávné celky do jejich samostatné působnosti, popř. některé činnosti okresních úřadů mají zaniknout, v žádném případě nemá docházet ke vzniku nových působností ministerstev a jiných správních úřadů.

V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy byl přijat zákon č. 320/2002 Sb., který zejména převáděl působnosti z okresních úřadů na jiné subjekty, řešil pracovních-právní problematiku zaměstnanců státu zařazených do okresních úřadů, majetkové otázky atd.; dalším významným zákonem byl zákon č. 313/2002 Sb., který novelizoval obecní zřízení a který se měl především vypořádat s ukončením činnosti okresních úřadů na obecní úrovni. Na základě tohoto zákona mj. nově došlo z hlediska výkonu přenesené působnosti obcí k vytvoření tří typů obcí; obce s rozšířenou působností získaly oprávnění vydávat pro svůj správní obvod nařízení; pro zabezpečení přenesené působnosti mohly obce nově uzavírat veřejnoprávní smlouvy atd.

<sup>479</sup> Srov. Kapitola III., bod 1.3., písm. D této práce, s. 40-41

<sup>480</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky

<sup>481</sup> Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod

<sup>482</sup> Evropská charta místní samosprávy vstoupila pro Českou republiku v platnost 1. září 1999

Obecně *mohu říci*, že cíl I. a II. fáze reformy územní veřejné správy, spočívající v tom, aby působnosti ministerstev a jiných správních úřadů (včetně okresních úřadů) přešly do samostatné působnosti krajů, popř. obcí, nebyl zcela naplněn. Zákonem č. 132/2000 Sb. a č. 320/2002 Sb. došlo k přenosu pouze malého rozsahu činností do působností územních samosprávných celků, navíc v drtivé většině případů do jejich přenesené působnosti. Taktéž nebyla respektována zásada nerozšiřování působností ministerstev a jiných správních úřadů, např. došlo k vytvoření nové působnosti Ministerstva vnitra v oblasti dozoru obcí; dále nebylo respektováno to, že by některé činnosti okresních úřadů měly zaniknout (fakticky nezankla žádná činnost okresních úřadů).

Další zamýšlený reformní cíl, přiblížit výkon veřejné správy občanům, nebyl bezprostředně po ukončení I. a II. fáze reformy územní veřejné správy taktéž zcela dostatečně naplněn, přičemž *dodávám*, že v tomto trendu se pokračuje i nadále. Nejaktuálněji lze zmínit vytvoření tzv. Czech POINTů („českých podacích ověřovacích informačních národních terminálů“).<sup>483</sup>

*Chtěla bych dodat*, že II. fázi reformy územní veřejné správy *osobně považuji* za velmi zásadní, neboť tato přinesla v naší republice v oblasti územní samosprávy od listopadu 1989 největší změny.

Pokud jde o obecní zřízení z roku 2000, *konstatuji*, že toto prodělalo do roku 2007 již řadu změn, což *nepovažuji* s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva za zcela žádoucí. Do určité míry je unikum, že se v naší republice od roku 1990 do roku 2007 přijaly dva zákony o obcích, přičemž zákon č. 128/2000 Sb. byl již 19x novelizován. Současně lze však říci, že většina jeho novel nebyla nijak zásadní. Za jeho nejvýznamnější novely *považuji* pouze dvě, a to konkrétně zákon č. 313/2002 Sb. a zákon č. 234/2006 Sb.

*Dodávám*, že v dubnu 2008 byla vládě předložena další novela obecního zřízení, tzv. „technická novela“ s tím, že se plánuje předložit v roce 2009 vládě další novela obecního zřízení, která by obsahovala jakási „protikorupční ustanovení“.

Za největší *pozitiva* zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, *považuji* tato:

- zavedení terminologického rozlišování právních předpisů obce na obecně závazné vyhlášky (v oblasti samostatné působnosti) a nařízení (v oblasti přenesené působnosti);
- stanovení pravidla pro rozlišování toho, zda konkrétní činnost spadá do samostatné nebo přenesené působnosti;
- výslovný výčet případů, kdy obec může bez dalšího v obecně závazné vyhlášce stanovit povinnosti;
- podrobnější ustanovení upravující problematiku hospodaření s majetkem obce, a to včetně výslovného ustanovení stanovící absolutní neplatnost právního úkonu, který vyžaduje schválení zastupitelstva, popř. rady obce, neboť obec je v případě hospodaření s majetkem obce více limitována zákonem.

Za největší *nedostatek* současného obecního zřízení *považuji* ustanovení o vyhrazené pravomoci rady obce, neboť se *domnívám*, že je v souladu s Ústavou, aby zastupitelstvo obce bylo oprávněno rozhodnout o jakékoliv otázce z oblasti samostatné působnosti obce, a tudíž

<sup>483</sup> Czech POINT by měl být pohodlnějším způsobem, jak z jediného místa komunikovat s úřady a institucemi. K 1.1.2008 nabízel ověřené výpisy z rejstříku živnostenského, obchodního, trestů a z katastru nemovitostí (viz [www.czechpoint.cz](http://www.czechpoint.cz)).



by v tomto ohledu měl být dán zákon do souladu s Ústavou.<sup>484</sup> Dále bych navrhovala vypustit bez jakékoliv náhrady z textu zákona sporné ustanovení § 66b odst. 3 a 4.<sup>485</sup>

V souvislosti s obecním zřízením bych chtěla zmínit, že pro činnost obecních samospráv je podstatná rozhodovací činnost Ústavního soudu. Judikatura Ústavního soudu prošla svým vývojem, přičemž nejvíc nálezů vydal Ústavní soud v době, kdy samosprávy po období pádu socialistického režimu zahájily svou činnost na základě obecního zřízení z roku 1990.

Za nejvýznamnější nález Ústavního soudu z poslední doby, který se podstatně dotkl obcí, považuji nález vyhlášený ve Sbírce zákonů v roce 2008 pod č. 20. Ústavní soud v něm totiž **změnil** svůj původní právní názor, spočívající v tom, že obce musí mít k vydání obecně závazné vyhlášky, která obsahuje povinnosti, výslovné zákonné zmocnění, a to když konstatoval, že „*ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek; logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností*“. Ústavní soud dále uvedl, že „*registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy*“.

Shora zmiňovaný nález Ústavního soudu byl dále významný i v tom, že stanovil, že i to, co upravují zákony, mohou obce upravovat ve svých obecně závazných vyhláškách, avšak předmět a cíle jejich regulace se musí lišit. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu mj. řekl: „*Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší*“. Pro úplnost dodávám, že do vydání tohoto nálezu prezentoval Ústavní soud právní názor spočívající v tom, že „*to, co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce*“.<sup>486</sup>

V souvislosti s dalším reformním postupem si lze položit otázku, „*zda by nebylo vhodné upravit problematiku územních samosprávních celků v jednom zákoně*“. Osobně se domnívám se, že by přijetí jediného zákona, který by obsahoval v jedné části obecná ustanovení shodná pro obce, kraje a hlavní město Prahu a v dalších částech odlišnosti pro obce, kraje a hlavní město Prahu, bylo vhodné a účelné, neboť by se tak mohlo předejít problémům s tím, že se v rámci novelizace určité záležitosti např. v zákoně o obcích, neopomene současné provedení pro kraje a hlavní město Praha, a tudíž by tak nemuselo docházet ke vzniku odlišností tam, kde k tomu není žádný věcný důvod.

<sup>484</sup> Srov. Kapitola IV., bod 1.6., písm. A této práce, s. 64-65

<sup>485</sup> Srov. Kapitola V., bod 1.5., písm. F této práce, s. 108-111

<sup>486</sup> Např. Pl. ÚS 9/97, Pl. ÚS 14/99

Konstatuji, že v České republice existuje velké množství obcí (celkem něco přes 6 tisíc), zejména pak obcí s počtem obyvatel do 500 (celkem kolem 2 tisíc), což může představovat určitý problém, zejména v oblasti zabezpečení dostatečného odborného aparátu, jež zajišťuje výkon svěřené působnosti. *Osobně bych se přikláněla* k tomu, aby se vysoký počet obcí v České republice snížil, např. formou slučování obcí, právě v zájmu kvalitního zabezpečování svěřených úkolů. Skutečností je, že ke slučování obcí nebo připojení obce k jiné, sousedící, obci, dochází spíše výjimečně.

Již v období nabytí účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků,<sup>487</sup> se objevila otázka, „zda je či není nutné v rámci reformy územní veřejné správy přijmout nový zákon o územním členění státu“, a to zejména z důvodu odstranění existence dvou typů krajů, zajištění skladebnosti všech územních jednotek a především pak v zájmu přehlednosti územně správního uspořádání území pro občany.

Územní členění státu je obecně řešeno zákonem č. 36/1960 Sb., který dělí území České republiky na kraje (celkem 7 + hlavní město Praha), kraje na okresy (celkem 76) a okresy na obce a vojenské újezdy. Citovaný zákon, který byl v průběhu let přizpůsobován novým podmínkám, měl v minulosti velký význam, neboť stanovené územní členění se stalo výchozím bodem pro vymezení územní příslušnosti orgánů moci výkonné a soudní.

V souvislosti s další existencí zákona č. 36/1960 Sb. se od roku 1993 požadovalo jeho zrušení, přičemž byl dokonce vytýkán jeho možný rozpor s čl. 99 Ústavy.<sup>488</sup> *Osobně mám za to*, že zákon č. 36/1960 Sb. není v žádném případě v rozporu s uvedeným článkem Ústavy, neboť tento článek upravuje pouze územní samosprávné členění státu na obce a kraje pro výkon územní samosprávy, které lze samozřejmě využít i pro územní členění státu pro výkon státní správy nebo soudnictví, a současně to jistě neznamená, že by nemohlo existovat další územně správní členění.

I dnes platí, že na okresy uvedené v zákoně č. 36/1960 Sb. a vymezené vyhláškou č. 564/2002 Sb., navazuje řada zákonů upravujících působnost správních úřadů.<sup>489</sup>

Jak jsem již shora *naznačila*, ke dni 1.1.2004 bylo vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků (krajů), které byly vymezeny prostřednictvím okresů podle zákona č. 36/1960 Sb.<sup>490</sup> Zákon o krajích<sup>491</sup> a zákon o hlavním městě Praze<sup>492</sup> následně stanovily, že kraj je při výkonu státní správy správním obvodem, a v případě hlavního města Prahy je území hlavního města Prahy správním obvodem, pokud svěří zákon orgánům hlavního města Prahy výkon státní správy.<sup>493</sup>

Na uspořádání krajů podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. začaly postupem času navazovat některé zákony, tudíž se územní působnost příslušných státních orgánů přizpůsobila správním obvodům samosprávných krajů.<sup>494</sup>

Česká republika však není z hlediska územního členění pouze na kraje a je tvořící okresy, nýbrž i na další články, avšak ne všechny státní orgány se přizpůsobily správním

<sup>487</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. nabytí na účinnosti 1.1.2000.

<sup>488</sup> Čl. 99 Ústavy zařazený do hlavy sedmé „Územní samospráva“ říká, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“.

<sup>489</sup> Např. zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení říká, že „okresní správy sociálního zabezpečení se zřizují pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů“; obdobně zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti vymezuje správní obvody úřadů práce odkazem na územní obvody okresů.

<sup>490</sup> Vycházelo se z okresů ke dni účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

<sup>491</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.

<sup>492</sup> § 2 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb.

<sup>493</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy říká, že „zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody“; dále podle čl. 105 Ústavy platí, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“.

<sup>494</sup> Např. se jedná o zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru; katastrální zákon.

obvodům 14ti samosprávných krajů; lze např. zmínit soudy,<sup>495</sup> matriční úřady, finanční úřady atd.

Problém tedy *spatřuji* právě v tom, že k určení územní působnosti státních orgánů není jednotný přístup, z čehož následně vzniká kritika územní nepřehlednosti v organizaci výkonu veřejné správy.

Pokud jde o otázku „*přijetí zcela nového zákona o územně správním členění státu*“, pak se *domnívám*, že přijetí takového zákona není nezbytně nutné, tudíž pokud by v průběhu nejbližších let tento zákon nebyl přijat, pak to *podle mého názoru* nebude představovat žádný zásadní problém; naopak pokud by byl přijat zcela nový zákon o územně správním členění státu, který by stanovil, že na správní obvody krajů zřízených podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. musí bezpodmínečně navazovat územní působnost všech orgánů veřejné správy, pak by si tato změna vyžádala zejména nemalé finanční náklady a navíc takovéto obecné řešení nemusí být v konkrétním případě vhodné ani účelné.

*Osobně se domnívám*, že je určitě třeba, aby existoval zákon, který by obecně upravoval územně správní členění státu, z něhož by vycházela územní působnost jednotlivých orgánů veřejné správy, avšak aby byla současně zachována možnost stanovit ve zvláštních zákonech speciální úpravu územní působnosti u těch orgánů veřejné správy, u kterých to bude účelné.

*Podle mého názoru* by de lege ferenda i nadále mělo docházet k převodům působnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, u nichž není funkce státu nezastupitelná, na územní samosprávné celky, a to především do jejich samostatné působnosti. Na centrální úrovni by měly být ponechány především koncepční, regulační, kontrolní a legislativní úkoly, přičemž samotné rozhodování by mělo být převedeno na co nejnižší orgány, které jsou s občany v každodenním styku. Je zřejmé, že by výsledky I. a II. fáze reformy územní veřejné správy měly být nejprve vyhodnoceny a až poté by se zjištěné nedostatky měly začít odstraňovat.

Teprve čas ukáže, jak budou změny přijaté v souvislosti s reformou územní veřejné správy přijaty, které nové problémy, na jejichž řešení se původně nemyslelo, nově vyvstanou z praktického života a jaké další změny přinesou navazující reformní kroky. *Věřím* však, že věta z uvozovacího patentu k prozatímnímu obecnímu zřízení pro Předlitavsko z roku 1849, která zní: „*Základem svobodného státu je svobodná obec*“, bude beze zbytku naplněna i do budoucna.

<sup>495</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, vymezuje vlastní uspořádání soudních obvodů.

## Seznam použité literatury

### A) Učebnice, komentáře

- Gerloch Aleš: Teorie práva (4. upravené vydání), Plzeň 2007  
Hendrych Dušan a kol.: Správní právo - obecná část (3., 5. a 6. vydání), Praha 1998, 2003 a 2006  
Hoetzel Jiří: Československé správní právo – část všeobecná, Praha 1934  
Kadečka Stanislav: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003  
Kopecký Martin: Právní postavení obcí, Praha 1998  
Koudelka Zdeněk: Obecně závazné vyhlášky, Brno 1998  
Matrasová Eva, Václav Šlauf: Zákon o obcích s komentářem, Praha 2001  
Matějka Jan: Pojem veřejnoprávní korporace, Praha 1929  
Merkl Adolf: Obecné právo správní II. díl, Praha – Brno 1932  
Pavliček Václav a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, I. a II. díl, Praha 1996 a 1998  
Pošváv Jiří: Obecné pojmy správního práva, Praha 1947  
Průcha Petr: Správní právo (obecná část), Brno 1996  
Schelle Karel: Organizace veřejné správy v letech 1848 - 1948, Brno 1993  
Svoboda Karel a kol.: Územní samospráva a státní správa, Praha 2000  
Svoboda Karel a kol.: Zákony o územní samosprávě, Praha 2003  
Vedral Josef: Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky, Praha 1999  
Vedral Josef: Zákon o střetu zájmů, Praha 2006  
Veverka Vladimír, Čapek Jiří, Boguszak Jiří: Základy teorie práva, Praha 1991  
Weyr František: Československé právo správní, Brno 1922  
Obec - postavení, správa, činnost (kolektiv autorů), Praha 1996  
Slovník českého práva, Praha 1995  
Veřejná správa a právo, Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám, Praha 1997

### B) Články

- Grospič Jiří: Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti, Právní rádce 7/1994  
Grospič Jiří: K otázkám ústavních základů územní samosprávy, Právník 5/1995  
Hamplová Jana: Zákon o obcích v praxi, Moderní obec 1/1999  
Hamplová Jana: Starosta nemůže bez zmocnění téměř nic, Moderní obec 1/2000  
Hamplová Jana: Otazníky kolem postavení starosty, Moderní obec 2/2000  
Hamplová Jana: Obecní společnost s ručením omezeným, Moderní obec 5/2000  
Hamplová Jana: Zastupitelstvo a rada obce, Právní rádce 9/2000  
Hamplová Jana: Dozor nad výkonem samostatné působnosti, Moderní obec 10/2000  
Hamplová Jana: Dozor nad výkonem přenesené působnosti, Právní rádce 11/2000  
Hamplová Jana: Převratný rozsudek nebo konstatování samozřejmosti?, Moderní obec 5/2001  
Hamplová Jana: Jak na doložky podle § 41, Moderní obec 5/2001  
Hamplová Jana: Starosta obce, Moderní obec 8/2001  
Hamplová Jana: Úprava střetu zájmů je bezzubá, Moderní obec 1/2002  
Hamplová Jana: Údaje bezplatně, Moderní obec 3/2003  
Hamplová Jana: Zákon o obcích ve znění k 1.1.2003, Moderní obec 7/2003  
Havlan Petr: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?, Právní zpravodaj únor 2003  
Kolman Petr: Stručný komentář k §§ 117-121 zákona o obcích, Veřejná správa 31/2007  
Kopecký Martin: K některým otázkám obecního zřízení, Správní právo 2/1991  
Kopecký Martin: K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945-1948, Správní právo 4/1992

Kadečka Stanislav: K některým ustanovením zákona o obcích, Právní rádce 9/2000  
 Kadečka Stanislav: Svobodná normotvorba obcí, Moderní obec 10/2000  
 Kadečka Stanislav: Poznámky k praktickému výkladu pěti ustanovení zákona o obcích, Moderní obec 4/2001  
 Kadečka Stanislav: Veřejnoprávní smlouvy a nový správní řád, Parlamentní zpravodaj 12/2001  
 Koudelka Zdeněk: Samosprávná působnost zastupitelstva obce, Časopis pro právní vědu a praxi 4/1997  
 Mates Pavel: Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, Právní fórum 7/2006  
 Mikule Vladimír: Výkon státní správy a reforma veřejné správy, Právní zpravodaj 8/2002  
 Mrázová Kateřina: Záruky územní samosprávy na úrovni obce, Veřejná správa 51-52/1998  
 Musil Josef: Komunální politika, Veřejná správa 51-52/1998  
 Neumannová Hana: Pravomoc obecních rad k ukládání sankcí, Veřejná správa 47/99  
 Pabjanová Kamila: Veřejnoprávní smlouvy a obce, Právní fórum 3/2007  
 Svoboda Karel: Místní státní správa na Slovensku, Moderní obec 11/1998  
 Svoboda Karel: Reforma veřejné správy v Polsku, Moderní obec 1, 2/2000  
 Svoboda Karel: Místní samospráva v Maďarsku, Moderní obec 7, 8/2000  
 Šimek Lubomír: Obecní normotvorba a reforma veřejné správy, Veřejná správa 37/2000  
 Vedral Josef: Pojetí územní samosprávy, Veřejná správa 44/1998  
 Vedral Josef: Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti, Veřejná správa 51-52/1998  
 Vedral Josef: K vymezení samostatné působnosti obce, Veřejná správa 6/1999  
 Vedral Josef: Změny v návrhu zákona o obcích, Moderní obec 5/2000  
 Vedral Josef: Poznámky k novele zákona o obcích, Právní zpravodaj 8/2002  
 Vedral Josef: Kontrolní výbor jedná jako kolektivní orgán, Moderní obec 12/2002  
 Vedral Josef: Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích, Správní právo 2-3/2003  
 Vedral Josef: Přímá volba starostů, Obec a finance, 2/2004  
 Vidláková Olga: Co nového v polské veřejné správě, Veřejná správa 22/1999  
 Vopálka Vladimír: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, Správní právo 3/1996  
 Vopálka Vladimír: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, Správní právo 6/1996  
 Zářecký Pavel: O samosprávě, Správní právo 6/1997

### C) Ostatní

Vedral Josef: Postavení obcí z hlediska Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod a Evropské charty místní samosprávy, Právní rádce starosty, září 2002  
 Územní samospráva v České republice a Evropě, sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. Století“, Plzeň 2007  
 Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o obcích z listopadu 1999  
 Návrhy zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze zpracované Ministerstvem vnitra  
 Ministerstvo vnitra, úsek pro reformu veřejné správy - „První věcná a časová představa II. fáze reformy územní veřejné správy (podkladový materiál k diskusi)“, „Zpráva o přípravě a realizaci II. fáze reformy územní veřejné správy“, srpen 2000  
 Ministerstvo vnitra, úsek pro reformu veřejné správy - „Postup přípravy a realizace II. fáze reformy územní veřejné správy“  
 iPrávník, Co přináší nový zákon o střetu zájmů