

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Mgr. Bc. Jana Drábová

Evropská charta místní samosprávy

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Evropská charta místní samosprávy vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. 4. 2014

.....

Jana Drábová

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat své vedoucí práce, paní doktorce Dalimile Gadasové, za skvělé metodické vedení diplomové práce, trpělivost, ochotu a pochopení při jejím zpracování.

Ráda bych také poděkovala svým rodičům za celoživotní podporu a možnost studovat.

OBSAH

ÚVOD	6
1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ CHARAKTERISTIKA	8
1.1 Legislativní rámec fungování místní samosprávy	8
1.2 Vymezení základních pojmů pro oblast územní samosprávy	11
1.3 Územní samosprávné celky v České republice	17
2 HISTORICKÁ VÝCHODISKA FUNGOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	22
2.1 Územní samospráva v českých zemích v prvních letech Československé republiky ..	22
2.2 Postavení územní samosprávy v období druhé Československé republiky	25
2.3 Územní samospráva v Protektorátu Čechy a Morava	26
2.4 Postavení obcí a územní samosprávy v poválečném období 1945 - 1948	27
2.5 Veřejná a územní správa v období socialismu 1948 - 1989	30
2.6 Obnovení a vývoj územní samosprávy po roce 1989.....	32
3 EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	35
3.1 Analýza podmínek vzniku Evropské charty místní samosprávy.....	35
3.2 Postavení Evropské charty místní samosprávy ve smluvních státech.....	37
3.3 Analýza obsahu Evropské charty místní samosprávy	40
4 KOMPARACE VÁZANOSTI JEDNOTLIVÝMI ČLÁNKY EVROPSKÉ CHARTY MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY VE VYBRANÝCH SMLUVNÍCH ZEMÍCH.....	49
4.1 Postavení Evropské charty místní samosprávy v České republice.....	49
4.2 Obsahová vázanost České republiky Evropskou chartou místní samosprávy.....	51
4.3 Komparace vázanosti Evropskou chartou místní samosprávy ve vybraných smluvních státech	55
ZÁVĚR	64

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	67
ABSTRACT	72
ABSTRAKT	73
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV	74
LIST OF KEY WORDS.....	75

ÚVOD

Evropská charta místní samosprávy zakotvuje principy fungování místní samosprávy na evropské úrovni. Jejím cílem je sjednocení fungování evropské místní samosprávy, kdy by byla zajištěna stejná či podobná úroveň v rámci celé Evropy. Evropská charta místní samosprávy představuje základní dokument, který zaručuje právo na místní samosprávu.

Členství v Radě Evropy, představuje pro smluvní členské státy realizaci hned několika kritérií. Kritéria, které státy musí splňovat, mají povahu politickou, administrativní a v neposlední řadě také povahu právní. V tomto smyslu bychom do představované oblasti v souvislosti s Evropskou chartou místní samosprávy mohli zařadit i převzetí a sjednocení fungování veřejné správy na evropské úrovni. Stejná kritéria je tak tedy možné vztáhnout i na postavení tohoto dokumentu, který představuje a zabezpečuje evropský standard fungování místní samosprávy ve smluvních státech.

Diplomová práce s názvem Evropská charta místní samosprávy bude pojednávat o fungování veřejné správy pod záštitou dokumentu evropské úrovně, který představuje právě Evropská charta místní samosprávy. V diplomové práci vymezíme územní samosprávu spolu s legislativním rámcem, který je pro fungování místní samosprávy nezbytný. Rovněž popíšeme vývoj nejvýznamnějších reforem týkajících se místní samosprávy a v neposlední řadě se v diplomové práci zaměříme na analýzu samotného dokumentu s názvem Evropská charta místní samosprávy.

Diplomová práce bude analyzovat výše uvedené jevy vztahující se k místní samosprávě České republiky. Rovněž v rámci diplomové práce provedeme komparaci vybraných článků tohoto významného dokumentu místní samosprávy přistoupivších členských států Rady Evropy, s články, ke kterým ve spojitosti s tím dokumentem přistoupila Česká republika. Členské státy, které budou pro komparaci vybrány, budou zvoleny metodou záměrného výběru, kdy bude rozhodovat rozsah zpřístupněných informací v dané oblasti jednotlivými státy, blízkost v odvětví fungování místní samosprávy mezi jednotlivými státy a v neposlední řadě také důvody a možnosti vázanosti danými ustanoveními smluvních států.

Cílem předkládané diplomové práce je analýza procesu fungování místní samosprávy na základě přijetí dokumentu Evropská charta místní samosprávy spolu s možnými důsledky přistoupení k danému dokumentu.

Při zpracovávání diplomové práce budeme vycházet ze směrnice děkanky PF UP č. 2/2010, kterou se stanovují náležitosti kvalifikačních prací. Pokud se týká zdrojů diplomové práce, využijeme primární zdroje Rady Evropy, českého právního řádu a právních řádů vybraných smluvních států Rady Evropy. Z obecného hlediska se diplomová práce bude opírat o odborné knihy o územní samosprávě v České republice a o evropském správním právu, kdy je toto téma přehledně zpracováno například v publikaci Obecné správní právo od Vladimíra Sládečka, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva od Martina Kopeckého a v neposlední řadě také Evropské správní právo od Richarda Pomahače a Jakuba Handrlici. Obsah Evropské charty místní samosprávy a jejích jednotlivých ustanovení bude čerpán ze samotného mezinárodního dokumentu The European Charter of Local Self-Government a vázanost smluvních států jednotlivými ustanoveními Evropské charty bude analyzován na základě originálního dokumentu The List of declarations made with respect to treaty No. 122. Ve spojitosti se specifičností zvoleného tématu budou použity publikace a články autorů v odborných časopisech či volně přístupné na internetových stránkách. V neposlední řadě bude diplomová práce čerpat z příslušných právních předpisů.

V diplomové práci bude využito studia dokumentů, analýzy a komparace jakožto metod zpracování. Pomocí metody studia dokumentů vymežíme základní pojmy pro pochopení dané problematiky. Výzkumná technika analýzy bude zvláště důležitá při analyzování historických souvislostí ve spojitosti s reformami tohoto odvětví a samotného obsahu Evropské charty místní samosprávy. Pomocí metody komparace vyhodnotíme rozdílnost přistoupení České republiky k článkům ve srovnání s vybranými členskými státy Rady Evropy.

Diplomová práce bude rozdělena do čtyř kapitol, které budou děleny na podkapitoly. První kapitola představí základní pojmy týkající se územní samosprávy nezbytné k pochopení řešené problematiky. Budou nastíněny principy, prameny a legislativní rámec, jímž se řídí fungování místní samosprávy. Druhá kapitola se zaměří na historický exkurz vývoje územní veřejné samosprávy, odhalí vývoj nezbytných událostí potřebných pro postavení, zabezpečení působnosti územní samosprávy až do přijetí Evropské charty místní samosprávy. Následující třetí kapitola bude stěžejní, neboť představí samotný evropský dokument místní samosprávy, bude se zabývat analýzou obsahu a jednotlivých článků Evropské charty místní samosprávy. Poslední kapitola se bude zabývat komparací jednotlivých článků Evropské charty místní samosprávy v souvislosti s přistoupením České republiky oproti vybraným členským státům Rady Evropy. V závěru bude komplexně shrnuta daná problematika.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ CHARAKTERISTIKA

Kapitola „Územní samospráva a její charakteristika“ je zařazena zcela na začátek diplomové práce, jelikož je pokládána za stěžejní pro zakotvení předkládané problematiky. A to především z toho důvodu, že obsahuje základní informace a pojednání týkající se oblasti územní samosprávy, bez kterých by dané téma bylo téměř bezpředmětné. První kapitola diplomové práce se zabývá legislativním rámcem fungování místní samosprávy, základními pojmy, principy a v neposlední řadě rovněž prameny a vymezením problematiky fungování územní samosprávy pro vytvoření výchozí představy o zkoumané oblasti.

1.1 Legislativní rámec fungování místní samosprávy

Následující podkapitola má za úkol představit základní legislativní rámec, který je nezbytný pro fungování místní samosprávy. V rámci tohoto celku jsou prezentovány zásadní právní předpisy, které se týkají problematiky fungování územní samosprávy a její charakteristiky. Zcela na úvod daného úseku je uveden zákon nejvyšší právní síly¹, v němž je právo na územní samosprávu zakotveno, a to *Ústava České republiky*.

Zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky vymezuje právo na územní samosprávu rovnou ve dvou částech svého obsahu. Vůbec poprvé se v Ústavě s územní samosprávou setkáváme již v základních ustanoveních, a to v Hlavě I., článku 8 tohoto zákona. Zde je právo na územní samosprávu deklarováno následovně: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“ Následně je územní samospráva vymezena samostatně v Hlavě VII. Konkrétně se v této části územní samosprávou zaobírají články 99 – 105, v nichž je definováno členění České republiky na územně samosprávné celky, jejich postavení ve veřejné správě a v neposlední řadě rovněž práva a povinnosti, které pro tyto celky z jejich funkce vyplývají.²

¹ Zákony nejvyšší právní síly v právním řádu České republiky představují ústavní zákony a vyhlášené mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu. Ústavní zákon v českém právním systému představuje i sama Ústava. Jedná se o nejvýznamnější právní předpis v ČR a žádný normativní akt nižší právní síly nesmí být s tímto právním předpisem v rozporu. Jestliže k takové situaci dojde, je předpis nižší právní síly neplatný.

² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším právním předpisem, který vymezuje právo na územní samosprávu a je postaven na roveň Ústavě České republiky, je zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Listina základních práv a svobod se ve svém obsahu věnuje územní samosprávě konkrétně v Hlavě II. oddílu druhém vedeném pod názvem Politická práva. V této části se s oblastí územní samosprávy setkáváme v článcích 17, 18, 19 a 21. Článek 17 se územní samosprávou zabývá v odstavci 5, a to ve spojitosti s povinnostmi státních orgánů a orgánů územně samosprávných celků poskytovat informace o jejich činnosti. Výše uváděný článek 18 se k územně samosprávným celkům váže v odstavci 1 a to v souvislosti s právem petičním, kdy má každý sám či společně s jinými právo obracet se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu na státní orgány a orgány územně samosprávných celků s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Článek 19 se vztahuje k právu shromažďovacímu a ve spojitosti s územní samosprávou v odstavci 2 deklaruje fakt, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Neméně důležitý je rovněž článek 21 odst. 1, který zmiňuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných, buď přímo, nebo prostřednictvím svých volených zástupců, kdy do této oblasti nepochybně patří i správa věcí veřejných v rámci územně samosprávných celků.

Dále se s oblastí územní samosprávy setkáváme v Listině základních práv a svobod v Hlavě V., která se věnuje právu na soudní a jinou právní ochranu. Zde se jedná o články 36 a 37. Článek 36 ve svém odstavci 2 a 3 prohlašuje fakt, že každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, má právo obrátit se na soud, aby ten přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Stejně tak má každý, jemuž byla způsobena škoda nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy či jeho nesprávným úředním postupem na její náhradu. V neposlední řadě se s územně samosprávnými celky setkáváme v článku 37 odst. 2, který stanoví, že každý má právo na pomoc v řízení před orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Oba výše uvedené články Listiny základních práv a svobod můžeme rovněž bezesporu zařadit do legislativního rámce fungování místní samosprávy, neboť upravují postupy jednání jednotlivce v případech porušení práva ze strany orgánů veřejné správy, do nichž se orgány územní samosprávy bezpochyby řadí.³

Rovněž je nezbytně nutné do legislativního rámce fungování územní samosprávy zařadit ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

³ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který ve své první části zakotvuje vytvoření vyšších územně samosprávných celků, a dále ve svém obsahu vyjmenovává a vymezuje jejich území a hranice. Ve své druhé části navíc mění znění čl. 99 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, do které jsou touto změnou vyšší územně samosprávné celky zavedeny a čl. 103 se vypouští.⁴

Dalším se zákonů zakotvujících územní samosprávu je zákon číslo 36/1960 Sb., o územním členění státu, který se ve svém obsahu z pohledu územní samosprávy zabývá rozčleněním území na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy. Tento předpis stanovuje způsob vymezení území obcí, vojenských újezdů a hlavního města Prahy. Dále rovněž vymezuje okresy v rámci jednotlivých krajů. Zákon o územním členění státu byl naposledy novelizován zákonem č. 320/2002 Sb., zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.⁵

Dalšími zákony, které se přímo dotýkají územní samosprávy, jsou:

- Zákon číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o obcích (obecní zřízení) stanovuje postavení obcí, definuje území obce, samostatnou a přenesenou působnost obce, možnosti spolupráce s obcemi jiných států, orgány obce a v neposlední řadě také způsob ukládání povinností obcí a vykonávání dozoru nad jejich plněním.⁶

V zákoně o krajích (krajské zřízení) je rovněž definováno postavení kraje jako vyššího územně samosprávného celku. Ve svém obsahu se zákon zabývá například postavením krajů a jejich orgánů, definuje samostatnou a přenesenou působnost kraje spolu s možností ukládat na jejich základě povinnosti a v neposlední řadě také provádění dozoru nad těmito povinnostmi.⁷

⁴ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Rovněž poslední výše zmiňovaný zákon o hlavním městě Praze upravuje v souvislosti s územní samosprávou postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a taktéž jeho postavení jako obce. Dále se ve svém obsahu zaměřuje na postavení jeho jednotlivých městských částí. V tomto zákoně je vymezeno území hlavního města a jeho městských částí, stejně jako v obou předchozích zákonech je zde vymezena samostatná a přenesená působnost, na jejichž základě je stanovena možnost ukládání povinností. Zákon o hlavním městě Praze také definuje způsob jeho hospodaření, postavení orgánů a způsob kontroly nad výkonem samostatné a přenesené působnosti.⁸

Legislativní rámec pro fungování místní samosprávy v souvislosti s přibližováním se evropským standardům chodu veřejné správy doplňuje neméně důležitý předpis Evropská charta místní samosprávy. Tato pravidla fungování místní samosprávy jsou vedena jako předpis č. 181/1999 Sb., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy. Evropská charta místní samospráva je dokumentem vydaným členskými státy Rady Evropy, jehož účelem je dosažení větší jednoty v oblasti místní samosprávy, sjednocení postupů fungování orgánů místní samosprávy a neposlední řadě též ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích. Výše uváděné principy, na jejichž základě je Evropská charta místní samosprávy vystavěna významně přispívají k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci. Evropská charta místní samosprávy se skládá ze tří částí a celkem 18 článků.⁹

Jelikož jedním z cílů diplomové práce je analýza tohoto významného dokumentu zajišťujícího fungování místní samosprávy na evropské úrovni, jeho jednotlivými částmi a články se budeme podrobněji zabývat v následujících kapitolách.

1.2 Vymezení základních pojmů pro oblast územní samosprávy

Veřejná samospráva se ve světě vyskytuje v mnoha různých formách a v různých právních systémech. Samospráva na rozdíl od státní správy představuje výkonné působení

⁸ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Předpis č. 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

prostředky nestátního charakteru a nemá státně mocenskou podstatu. Nejtypičtější formu veřejné samosprávy prezentuje územní samospráva.¹⁰

Územní samospráva představuje nezastupitelnou součást vývoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů regulovat a řídit část záležitostí ve veřejném zájmu. Orgány územní samosprávy tak jednají v mezích stanovených zákonem, v rámci vlastní odpovědnosti a rovněž v zájmu místního obyvatelstva.¹¹

V případě územní samosprávy je část veřejné moci svěřena jiným orgánům, než orgánům státu. Výkon veřejné správy je na tyto subjekty odlišné od státu delegován a je trvale svěřen do jejich samostatné působnosti. Takové subjekty se nazývají samosprávné korporace. Samosprávné korporace znázorňují společenství osob, které mají společné cíle při realizaci veřejných zájmů, jež je aprobováno státem a takovému typu společenství je přiznána právní subjektivita. Veřejnoprávní korporace plní stanovený okruh úkolů veřejné správy a při realizaci činností k zajištění veřejnoprávních úkolů vystupují a jednají vlastním jménem. Dalšími rysy, jež jsou typické pro územní samosprávu, znázorňuje například těsné sepětí s demokratickými formami tvorby a realizace vůle lidu, a rovněž vysoká intenzita participace občanů na rozhodování o společných věcech. Účelem územní samosprávy je tedy převod výkonu části veřejné správy orgánům, jichž se dotýká, do jejich bezprostřední blízkosti.¹²

V České republice je územní samospráva vykonávána na dvou úrovních. První úroveň – místní - představují obce jako základní územně samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky, které reprezentují regionální úroveň.

Územní samospráva je bezprostředně spjatá s územním členěním státu a představuje všeobecné zaměření své činnosti. Tento typ místní samosprávy realizuje vlastní samosprávnou moc, je nadán prvotní rozhodovací pravomocí o samosprávných otázkách a výkonnou správní pravomocí k výkonu vlastních aktů. Územní samospráva má rovněž pravomoc k samosprávnému výkonu obsahu zákonů v daných podmínkách působení. Při své činnosti se řídí zákony a ostatními obecně závaznými předpisy a vlastními mocenskými akty.

¹⁰ ŠIMÁNEK, Jiří. *Základy správního práva a veřejné správy*. 2. rozš. a aktualiz. vydání. Třebíč: Amaprint – Kerndl, 2012. s. 17.

¹¹ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. 2. aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 18 – 20.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, a. s., 2013. s. 315.

Při výkonu úkolů spadajících pod samosprávu nejsou územně samosprávné orgány podřízeny orgánům státní správy. Stát v tomto případě vykonává pouze správní dozor nad jednáním veřejnoprávních korporací, a to jen způsobem a v případech, které stanoví ústava nebo zákon. Předmětem takového správního dozoru může být pouze zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami.¹³

Pro pochopení postavení a fungování územní samosprávy je potřeba detailně se seznámit s *principy a zásadami činnosti územní samosprávy*, na jejichž podstatě je místní samospráva založena. Územní samospráva je založena na totožných principech fungování jako státní správa, zakotvených v Ústavě, Listině základních práv a svobod či v obecních právních předpisech. Mezi principy fungování územní samosprávy tedy můžeme zařadit:

- Princip legality – jež v sobě zahrnuje vázanost správy právem. Územní samospráva je podřízena zákonům a jiným právním předpisům. Může činit jen to, co je výslovně právem dovoleno.
- Princip rovnosti osob – je druhým základním principem, který můžeme pro činnost místní samosprávy bezpochyby použít. Tento princip označuje jistou limitaci pravomoci a určuje postavení občana před orgány územní samosprávy. Jedná se o případ, kdy se různé osoby nacházejí ve stejných podmínkách. Za takových okolností o nich orgán musí rozhodnout se stejným výsledkem.
- Princip kontinuity výkonu správy - obsahuje nemožnost přerušení správy z důvodu vnitřních problémů územní samosprávy, potažmo státu.
- Princip výkonu práva pouze ve veřejném zájmu - deklaruje pravomoc, která je pouze v souladu s účelem správy ve prospěch celku.
- Princip přiměřenosti – stanovuje proporcionalitu v případě zásahu do práv výkonem pravomoci. Takový zásah musí být v přiměřené míře k významu veřejného zájmu.
- Princip ochrany právní jistoty – zosobňuje pravidlo, kdy územní samospráva musí dbát na to, aby akty vydané jejími orgány neměly zpětnou účinnost.¹⁴

K tomu, aby územní samospráva mohla vykonávat svou činnost a dosahovat cílů stanovených zákony a ostatními obecně závaznými předpisy musí být vhodným způsobem

¹³ Článek 8 odst. 1 a 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 48.

organizována. Dalšími principy, kterými se územně samosprávné celky při své činnosti musí řídit, jsou tedy organizační principy fungování územní samosprávy.

Mezi organizační principy územní samosprávy řadíme:

- Princip decentralizace – spočívá v delegování pravomocí a činností na nižší články řízení, tedy na orgány územně samosprávných celků. Na základě tohoto principu dochází k již zmiňovanému přenosu výkonu určitých veřejných záležitostí běžně vykonávaných správními úřady na veřejnoprávní korporace.¹⁵
- Princip dekoncentrace – představuje princip, který do určité míry rovněž souvisí s principem decentralizace. Dekoncentrací rozumíme přenášení pravomocí a činností na jednotlivé organizační složky územní samosprávy.
- Princip územní - je třetím principem organizace územní samosprávy, na jehož základě je činnost místní samosprávy založena. Územní princip má vymezenou působnost právě ve vztahu k určitému území. Tento princip bývá často kombinován s principem resortním, který vede ke specializaci správních orgánů.
- Princip kolegiální – určuje způsob rozhodování a zastupování orgánu územní samosprávy navenek. Územní samospráva je reprezentována jako kolegiální systém, kdy je rozhodovací orgán tvořený více osobami a pro platnost rozhodnutí je potřebný souhlas nadpoloviční většiny členů daného orgánu. Jako příklad můžeme uvést zastupitelstva a rady územně samosprávných celků.
- Volební princip – je posledním organizačním principem, který je převládající právě v územní samosprávě. Definiuje způsob ustanovování územně samosprávného orgánu a jeho představitelů. Jak již ze samotného popisu volebního principu vyplývá, orgány územně samosprávných celků a jejich představitelé jsou do jednotlivých orgánů a pozic voleni.¹⁶

V neposlední řadě je pro správné porozumění činnosti územní samosprávy nutné, seznámit se, se *základními zásadami místní samosprávy*. Základní zásady činnosti těchto správních orgánů nelze chápat jako konkrétní pravidla, ale jako východiska ovlivňující jejich

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2013. s. 317.

¹⁶ ŠIMÁNEK, Jiří. *Základy správního práva a veřejné správy*. 2. rozš. a aktualiz. vydání. Třebíč: Amaprint – Kerndl, 2012. s. 37 - 38.

jednání. Tyto zásady regulují aplikační činnost orgánů směrem, který má zajistit respekt a šetrnost vůči hodnotám uznávaných a chráněných společností. Pomáhají určit správný postup v konkrétních situacích a také přístup k jednotlivým dotčeným osobám.¹⁷

Orgány územně samosprávných celků by se stejně jako je tomu u orgánů státní správy měly při své činnosti řídit zásadami dobré správy. Tyto základní zásady či principy dobré činnosti územní samosprávy stanovuje již ve svém úvodu zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jejichž konkrétní projevy představují zásady správního řízení obsažené v zákoně číslo 500/2004 Sb., správní řád, který se k jednotlivým zásadám vyjadřuje v hlavě II, § 2 – 8.¹⁸

Mezi základní zásady činnosti územně samosprávných celků v duchu dobré správy řadíme:

- Dodržování právního řádu nebo také zásadu zákonnosti – tato zásada úzce souvisí s principem legality, kdy je povinností územně samosprávného orgánu postupovat v souladu s právním řádem ČR a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízených úřadů a konstantní judikatuře soudů.
- Nestrannost – v sobě zahrnuje povinnost rovného zacházení se všemi osobami. Důraz je kladen především na to, aby všem byla dána možnost se vyjádřit. V opačném případě musí být takový postup řádně odůvodněn.
- Včasnost – deklaruje povinnost vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Za okolností, kdy nelze dané zásady dostát, je třeba vyzoomět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí.
- Předvídatelnost – požaduje, aby samosprávný orgán rozhodoval ve shodě s rozhodnutími obdobných případů v minulosti, případně odůvodnění odchylky od jeho dosavadní praxe.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 55.

¹⁸ Ustanovení § 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanovuje jako základní zásady činnosti správních orgánů: zásadu zákonnosti, zásadu vázanosti účelem, zásadu ochrany nabytých práv, zásadu ochrany veřejného zájmu, zásadu individualizace, zásadu legitimního očekávání, zásadu materiální pravdy, zásadu zdvořilosti a vstřícnosti, zásadu ochrany procesních práv, zásadu smírného řešení rozporů, zásadu rychlosti, zásadu hospodárnosti, zásadu procesní rovnosti, zásadu souladného postupu a jako poslední, avšak rovněž neméně důležitou zásadu spolupráce.

- Přesvědčivost – předpokládá poskytnutí přiměřených informací dotčené osobě o zjištěných skutečnostech a povinnostech vůči úřadu a budoucím postupu.
- Přiměřenost – představuje zohlednění mimořádné situace určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby postup samosprávného orgánu nebyl vůči osobě nepřiměřeně tvrdý.¹⁹
- Součinnost – deklaruje zásadu, kdy úřad v rámci dobré správy vždy usiluje o komplexní řešení problému. Za tím účelem například naváže kontakt s jinými úřady nebo zajistí vzájemnou komunikaci.
- Odpovědnost – předpokládá povinnost posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti.
- Otevřenost – tato zásada v mezích zákona umožňuje osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si kopie.
- Vstřícnost - zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí.²⁰

Pro oblast územní samosprávy představují rovněž neméně významnou kategorii *prameny vydané místní samosprávou* v samostatné či přenesené působnosti. V rámci místní samosprávy jsou orgány územně samosprávných celků zákonem zmocněny k vydávání následujících pramenů:

- Obecně závazné vyhlášky obcí k plnění úkolů stanovených na základě ústavního zmocnění v hlavě VII zákona číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Nařízení vydané obcemi ve věcech, které patří do přenesené působnosti. Tato nařízení se vydávají na základě zmocnění v zákonech, jejich mezích a mají povahu prováděcího předpisu.
- Obecně závazné vyhlášky krajů k plnění úkolů stanovených na základě ústavního zmocnění v hlavě VII zákona číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Nařízení krajů, které jsou vydávány na základě zmocnění v zákonech, jejich mezích a mají povahu prováděcího předpisu.²¹

¹⁹ TARANDA, Petr. Dobrá správa ve veřejné správě - nový anebo jen prázdný pojem? *Daně a právo v praxi*, 2006, roč. 3, č. 9, s. 63 – 65.

²⁰ ČERNOHORSKÝ, Jiří. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. 1. vydání. Praha: SMO ČR, 2012. s. 24 – 26.

²¹ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 57.

1.3 Územní samosprávné celky v České republice

Nositelé územní samosprávy jsou podle článku 99 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky územní samosprávné celky. V České republice představují tyto územní jednotky obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky.

Územní samosprávné celky jsou podle článku 100 odst. 1 věty první Ústavy územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu.²² V dalších částech Ústavy je řečeno, že územně samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu, mohou hospodařit dle vlastního rozpočtu a spravovat vlastní majetek. Územně samosprávné celky jsou právnickými osobami, které vznikly na základě veřejnoprávních norem, jež v zákonem vymezeném rozsahu disponují veřejnou mocí. Stát má právo zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, pouze v případě, kdy to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Výkon státní správy je orgánům územní samosprávy možno svěřit pouze v případě, kdy tak stanoví zákon.

Mezi základní znaky územně samosprávných celků patří územní základ, personální základ, právo na samosprávu, soustava orgánů, jimiž je uskutečňována jejich vůle, právní subjektivita, právotvorba a vlastní majetek, s nímž územně samosprávné celky hospodaří dle vlastního rozpočtu.²³ Místní samosprávu lze tedy komplexně charakterizovat jako právo a schopnost územně samosprávných společenství spravovat podstatnou část věcí veřejných v mezích stanovených zákonem, na vlastní odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva.²⁴

Obec představuje tradiční základ územní samosprávy. Obcí je takový územně samosprávný celek, který měl statut obce ke dni 12. 11. 2000, tedy ke dni účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž obce nově zřízené dle uváděného zákona. Do této skupiny se řadí obce vzniklé oddělením, zrušením a následnou změnou vojenského újezdu v obec či obce vzniklé případným rozšířením území státu.²⁵

Za obec je tedy považováno základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek vymezený hranicí území obce. Jde o veřejnoprávní korporaci s vlastním

²² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²³ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva*. 1. vydání. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. s. 7.

²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2013. s. 328.

²⁵ V souvislosti s nově připojovaným územím budou připojeny rovněž některé obce. V tomto případě se však bude již vždy jednat o obce historicky vzniklé na území jiného státu.

majetkem, která v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost, které pro ni z těchto vztahů vyplývají. Při realizaci vlastních pravomocí zastává povahu veřejného úřadu, v právních vztazích má postavení právnické osoby. Hlavní poslání obce znázorňuje především péče o všestranný rozvoj území, potřeby obyvatelstva a v neposlední řadě je jedním z úkolů rovněž ochrana veřejného zájmu. Obci je ústavně přiznáno právo na samosprávu, proto si své záležitosti spravuje samostatně a v rámci výkonu těchto záležitostí provádí samostatnou působnost, jež je vymezena zákonem. Tuto působnost vykonává obec vždy, pokud není zákonem svěřena krajům, nebo v případě, že se nejedná o výkon přenesené působnosti a záležitostí, které jsou do samostatné působnosti obce svěřeny zvláštním zákonem.

Do samostatné působnosti patří:

- vydávání obecně závazných vyhlášek,
- vyhlášení místního referenda,
- schvalování programu rozvoje obce,
- založení či rušení právnických osob,
- volba a odvolání z funkce starosty, místostarosty a členů rady obce,
- zřizování a zrušování obecní policie.

Dalším okruhem činnosti, kterou obec provádí, je výkon přenesené působnosti – tedy výkon státní správy, jejíž obsah a oblasti jsou stanoveny ve zvláštních zákonech. Míra přenosu výkonu státní správy na obce je rozdílná. Při výkonu přenesené působnosti je obec vázána právním řádem, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.²⁶ V souvislosti s výkonem přenesené působnosti obec vydává nařízení. Výkon přenesené působnosti představuje nejen právo, ale i povinnost obce. Její výkon musí být řádně zajištěn, neboť osoby mají na fungující veřejnou správu nárok, a to především v případě, kdy jsou v ní realizována jejich práva.²⁷ Při výkonu, jak samostatné, tak přenesené působnosti obec podléhá státnímu doзору.

Charakteristickým znakem obce je rovněž soustava orgánů, skrze něž obec jedná a uskutečňuje svou vůli. Mezi tyto orgány patří zastupitelstvo obce, rada obce, starosta a obecní úřad, zvláštní orgány obce a případně komise rady obce. Zvláštní orgány obce jsou

²⁶ Výjimku představuje vydávání nařízení obce a rozhodování o právech a právech chráněných zájmech a povinnostech osob, kdy se obec řídí pouze právním řádem České republiky. Podmínka závaznosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů orgány obcí, jenž je vydáván dle nutnosti Ministerstvem vnitra.

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva*. 1. vydání. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. s. 45.

zřizovány starostou pro výkon přenesené působnosti a v případě, že tak stanoví zvláštní zákon. Komise rady obce může zřizovat rada obce jako poradní a iniciativní orgány, v případě, že byl obci starostou a ředitelem krajského úřadu svěřen výkon přenesené působnosti. Pokud je obecně závaznou vyhláškou obce zřízena obecní policie i ona se stává orgánem obce.²⁸

Kraj představuje samostatného nositele územní samosprávy, s územním obvodem, který je širší než u základních územně samosprávných celků – obcí. Kraje jsou definovány jako vyšší územně samosprávné celky, tedy územní společenství občanů, kterým je přiznáno právo na samosprávu. Samospráva vyšších územně samosprávných celků není odvozená od samosprávy obcí, ale je založena zákonem a stejně jako samospráva obcí je originární. Výkonem samosprávy vyšších samosprávných celků není omezen rozsah samosprávy obcí daný zákonem. Rozhodující pro územně samosprávnou korporaci vyššího stupně je fakt, kdy její existence a působnost je dána zákonem, nikoli odvozením z dohody základních územně samosprávných celků.²⁹

Kraj je veřejnoprávní korporací, která má, stejně jako obec, vlastní majetek a vlastní příjmy, v právních vztazích vystupuje svým jménem a je odpovědná za jednání, které pro ni z těchto vztahů vyplývají. Hlavním posláním kraje je rovněž péče o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů. Kraj stejně jako obec spravuje záležitosti spadající do jeho pravomocí samostatně. Na výkon vlastní působnosti má mít právní nárok a orgány státu ani nižších samostatných celků nemohou do této působnosti zasahovat, výjimku předabují pouze případy, které stanoví zákon. Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, jež jsou v zájmu kraje a jeho občanů, pokud nejde o přenesenou působnost. Samostatná působnost je dále konkretizována v § 5 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, kde jsou deklarovány tyto pravomoci:

- předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně,
- podávání Ústavnímu soudu návrhů na zrušení právních předpisů,
- vydávání obecně závazných vyhlášek kraje,
- rozhodování o založení právnických osob,
- volba a odvolání hejtmana, náměstka a dalších členů rady,

²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 62 - 65.

²⁹ VÁPENÍK, Miroslav. *Územní samospráva*. 1. vydání. Praha: EUROUNION Praha, s. r. o., 2008. s. 185.

- schválení rozpočtu a závěrečného účtu kraje.

Mimo samostatnou působnost vykonává kraj stejně jako obec přenesenou působnost, tedy provádí výkon státní správy ve věcech, které stanoví zákon. V případě, kdy zvláštní zákon upravuje působnost kraje a výslovně nestanoví, že se v takovém případě jedná o působnost přenesenou, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti. V souvislosti s výkonem přenesené působnosti vydává kraj nařízení. Při výkonu, jak samostatné, tak přenesené působnosti kraj jako vyšší územně samosprávný celek podléhá doзору státu.

Stejně jako obec rovněž kraj disponuje soustavou orgánů, skrze které jedná a uskutečňuje svou vůli. Mezi tyto orgány patří zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje, které jsou zřizovány hejtmanem pro výkon přenesené působnosti a v případě, kdy tak stanoví zákon.³⁰

Hlavní město Praha znázorňuje speciální postavení územní samosprávy. Obecní zřízení ani krajské zřízení se na hlavní město Prahu nevztahují. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze upravuje postavení Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a ve svém obsahu stanovuje rovněž postavení městských částí. Hlavní město Praha upravuje vnitřní poměry ve věcech správy města za podmínek, které plynou ze zákona o hlavním městě Praze Statutem, který je vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky města Prahy.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, rovněž stanovuje postavení hlavního města Prahy jako samostatné územní jednotky, která se dělí na deset obvodů. Území hlavního města se člení na městské části. Jednotlivé městské části nejsou nositelem samostatného stupně územní samosprávy. Městské části představují části hlavního města s vymezeným územím a s ním spojeným společenstvím občanů. Vystupují v právních vztazích vlastním jménem a jsou odpovědné za své jednání, které pro ně z těchto vztahů plynou, a to v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města.³¹

Vztah obcí, krajů a státu je možné definovat na základě zásady spolupráce a vzájemné součinnosti. Tyto zásady mají být uplatňovány mezi všemi orgány veřejnoprávních korporací. Všechny veřejnoprávní korporace jsou zřízeny zákonodárnou mocí, jež jako součást moci

³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, a. s., 2013. s. 331.

³¹ VÁPENÍK, Miroslav. *Územní samospráva*. 1. vydání. Praha: EUROUNION Praha, s. r. o., 2008. s. 319.

ve státě musí sloužit občanům. Mezi územně samosprávnými celky neplatí vztahy nadřízeného a podřízeného subjektu. Naopak obec má v rámci samosprávy obecnou působnost. Není – li tedy stanoveno, že se jedná o působnost kraje, je vždy příslušná obec. Stejně tak má obec relativně autonomní postavení vůči státu. V rámci samosprávy není vázána interními akty, ale pouze zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Rovněž požívá práva na ochranu samosprávy u soudní moci proti nesprávným zásahům státu. Orgány státu a rovněž i kraje mají povinnost, v případě, že je to možné předem projednat s obcí návrhy dotýkající se její působnosti. V souvislosti s přenosem státní správy jsou rozhodující znění konkrétních zákonů a obec tak může být podřízena orgánům kraje i přímo státním orgánům. V takovém případě je povinna respektovat i interní předpisy nadřízených orgánů.³²

Kapitola „Územní samospráva a její charakteristika“ se snaží shrnout základní informace a pojednání z oblasti územní samosprávy. Ve svém obsahu se zabývá legislativním rámcem fungování místní samosprávy, základními pojmy, principy, jednotlivými územně samosprávnými celky a v neposlední řadě rovněž prameny a vymezením problematiky fungování územní samosprávy Tímto způsobem se snaží předeštit zmiňovanou problematiku pro její další zkoumání.

³² KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva*. 1. vydání. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. s. 12.

2 HISTORICKÁ VÝCHODISKA FUNGOVÁNÍ ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Druhá kapitola se snaží zachytit historický vývoj fungování územní samosprávy v časových obdobích od roku 1918 až do obnovení a fungování územní samosprávy po roce 1990. Jednotlivá časová období jsou zvolena záměrně od vzniku Československa, neboť by nebylo možné v rámci předkládané diplomové práce obsáhnout komplexní vývoj územní samosprávy od jejího samotného vzniku. Tato kapitola se tedy snaží o zachycení nejvýznamnějších událostí, které měly zásadní dopad na fungování územní samosprávy.

2.1 Územní samospráva v českých zemích v prvních letech Československé republiky

Vznik československého státu byl vyhlášen zákonem ze dne 28. října 1918, č. 11 Sbírky zákonů a nařízení (dále Sb. z. a n.), o zřízení samostatného československého státu. Podle článku 3 daného zákona jsou všechny samosprávné, státní a župní úřady, ústavy státní, zemské, okresní a především obecní podřízeny Národnímu výboru a prozatímně jednají podle dosavadních platných zákonů a nařízení. Tímto způsobem měla být zaručena kontinuita mezi bývalým uherským právním řádem a novým právním řádem československým. Nedošlo tak tedy ke změnám ani v organizaci politické správy, ani v personálním obsazení. Změnily se pouze částečně názvy úřadů.³³ V čele okresního úřadu stál i nadále okresní hejtman. Druhou instancí zůstala v Čechách a na Moravě místodržitelství a ve Slezsku zemská vláda, které byly přejmenovány na úřady zemské správy politické, v jejichž čele stál zemský prezident.

V souvislosti s postavením obcí zůstal v platnosti říšský rámcový zákon obecní z roku 1862 a zemská zřízení z let 1863 – 1864. K první výraznější *reformě na úrovni obecní samosprávy*, kdy zároveň šlo o první významnější reformu v rámci celé veřejné správy, byla novela k obecnímu zřízení zákonem č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statusů v Československé republice,

³³ Úřady první instance byly přejmenovány na „úřad okresní správy politické“, který byl však označován i jako „politický úřad I. stolice“, „politický okresní úřad“, „politická správa I. stolice“ či „správní úřad I stolice.“

kterým došlo k významným změnám, jak v nomenklatuře, tak v samotné organizaci obecních orgánů. Od účinnosti novely byly rozeznávány čtyři druhy orgánů - obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a komise. Novela rovněž přinesla z pohledu dané doby řadu demokratických prvků jako například zrušení nařízení o zastoupení virilistů a zvláštního postavení velkostatku v obci, členům obecních orgánů byly předepsány diety, aby i nemajetní mohli zastávat funkce v obecní samosprávě a korupci mělo zamezit ustanovení o inkompatibilitě.³⁴ Novela představovala demokratizaci obecní samosprávy a její unifikaci ve všech českých zemích.³⁵ Vydání novely k obecnímu zřízení však provázelo prohlášení, že jde jen o prozatímní úpravu a k definitivní reformě v oblasti místní samosprávy dojde v souvislosti s řešením otázky celého správního systému v Československu. Avšak k dalším významnějším změnám v organizaci obecní samosprávy se již první republika nedostala a novela z roku 1919 tak zakotvovala konečný stav organizace obecních orgánů.³⁶

V této souvislosti je nutno poznamenat, že novele obecního zřízení předcházelo přijetí zákona č. 75/1919 Sb., který obsahoval volební řád do obcí, jenž měl rovněž významný vliv na fungování územní samosprávy.

Další důležitý zvrat v oblasti místní samosprávy představovalo přijetí *Župního zákona*. Zákon č. 126/1920 Sbírký zákonů a nařízení, o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, byl přijat jako výsledek správní reformy. Měl odstranit především těžkopádnost veřejné správy, existenci dvojí legislativy, různost systému veřejné správy v Čechách, na Moravě, ve Slezsku a Slovensku a její přílišnou nákladnost. V neposlední řadě měl tento zákon rovněž zajistit definitivní začlenění Slovenska a Podkarpatské Rusi do unitárního státu.

Župní zákon obsahoval zrušení země české, moravské a slezské jako právnických osob se všemi svými orgány. Území republiky mělo být rozděleno do 21 žup, přičemž rozdělení žup v Podkarpatské Rusi bylo ponecháno pozdější zákonodárné úpravě a Praha byla ze župního svazku vyňata od počátku. Území žup by bylo následně na základě župního zákona rozděleno do správních okresů. Župní zákon však nakonec nenabyl účinnosti, kromě

³⁴ Inkompatibilita zakazovala členům obecního orgánu účastnit se na dodávkách a pracích zadaných obcí a hlasovat ve věcech, na kterých mají oni, jejich rodina či jejich akciová společnost vlastní zájem.

³⁵ Jednalo se však pouze o částečnou novou kodifikaci, která reagovala nejnutnějšími změnami a doplňky na nedostačující a zastaralá dosavadní ustanovení.

³⁶ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a Slovenska*. 1. vydání. Bratislava: EEDA, 2011. s. 121.

území Slovenska, kde byl zaveden nedůsledně a ke zrušení zemí tedy nedošlo. I po vzniku Československa tak až do roku 1928 přetrval v historických zemích systém rakouské dvoukolejné správy.³⁷

Jelikož díky vzniku župního zákona byly vytvořeny tři systémy veřejné správy – na Slovensku, Podkarpatské Rusi a v českých zemích, bylo nutné sáhnout po správní reformě, která by s konečnou platností vytvořila jednotný a modernímu demokratickému státu vyhovující správní systém. Z tohoto důvodu byl v roce 1927 přijat zákon č. 125 Sbírky o organizaci politické správy. Účelem zákona bylo překonat dosavadní organizační oddělení politické státní správy a vyšší územní správy s tím, že orgány vyšších samosprávných celků se staly součástí politických úřadů, do jejichž čela byli jmenováni státní úředníci.³⁸ Organizační zákon byl sice přijat jako novela župního zákona, v reálném fungování však župní zřízení negoval a na jeho základě byl obnoven zemský princip. Administrativní rozdělení republiky zahrnovalo země:

- Česká země – která se shodovala s dřívějším územím Čech,
- Moravskoslezská země – tu tvořily dřívější země Morava a Slezsko, které byly sloučeny do jedné,
- Slovenská země – kterou představovaly župy XV. až XX.,
- Podkarpatská země – která se shodovala s územím dřívější župy mukačevské.

Nižšími správními jednotkami byla okresní hejtmanství a samosprávu v okresech zastávala okresní zastupitelstva. Organizační zákon přiznal okresům a zemím v zákonem stanoveném rozsahu oprávnění samostatného nabytí práv i závazků. Okresům a zemím náležela vlastní působnost, do které mohly orgány státu zasahovat jen v případech stanovených zákonem.³⁹

V souvislosti s reformami v oblasti místní samosprávy stojí rovněž za zmínku vydání několika novel týkajících se finanční správy a voleb. Jedná se například o novelu zákona č. 329/19210 Sb., přijaté jako tzv. finanční právní novelu, která upravovala finanční hospodářství obcí, jímž došlo k přesnějšímu a preciznějšímu vymezení a postavení finančních komisí. Druhou finanční novelu představoval zákon č. 77/1927 Sb., jehož hlavním cílem bylo

³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 11.

³⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 12.

³⁹ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a Slovenska*. 1. vydání. Bratislava: EEDA, 2011. s. 245.

utužit nepřímou závislost samosprávných celků na politické správě skrz zasahování státu do finančního hospodářství samosprávy. Takzvaná třetí finanční novela byla vtělena do zákona č. 169/1930 Sb., která rušila některá ustanovení druhé finanční novely. V neposlední řadě došlo ve třicátých letech k nejdůležitějšímu zásahu v oblasti místní samosprávy úpravou volebního řádu, která byla obsažena v zákoně č. 122/1933 Sb. Účelem zákona bylo prodloužení volebního období obecních zastupitelstev a potvrzování starostů prostřednictvím státních orgánů.⁴⁰

2.2 Postavení územní samosprávy v období druhé Československé republiky

Období druhé Československé republiky lze charakterizovat nárůstem autoritářských tendencí v politice a odbouráváním demokratických institutů ve státní i společenské správě. Přijetím mnichovského diktátu nastala etapa vyznačující se postupnou fašizací státu. Tento fašizační proces se rovněž projevil i v oblasti státní správy a územní samosprávy. Autoritativní režim, jenž byl nastolen i v oblasti komunálního práva se projevoval další likvidací územní samosprávy, které představovalo především rozpuštění velké řady, již tak co do své pravomoci omezených volených samosprávních orgánů na území obcí, okresů a zemí.

Hlavní zásah do obecní samosprávy představovalo vydání vládního nařízení ze dne 3. února 1939 č. 17/1939 Sb. z. a n. II, o obecních tajemnicích. Podle tohoto nařízení měli být pro obce, které určí vláda, zřízena funkce obecních tajemníků. Tajemník byl ustanoven buď pro jednotlivou obec jako obecní tajemník nebo pro několik obcí zároveň jako jejich obvodní tajemník. Hlavní náplní této funkce byl výkon přenesené působnosti obcí, přičemž Ministerstvo vnitra mohlo stanovit, že obecní tajemník může zcela či zčásti vykonávat i působnost samostatnou. Jestliže to vyžadoval důležitý zájem obce, popřípadě jiný důležitý veřejný zájem, mohlo takto ministerstvo rozhodnout i bez souhlasu obecního zastupitelstva.

⁴⁰ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu až po současnost*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 376.

Vládní nařízení přiznávalo obecním tajemníkům význačná dozorová, poradní a iniciační oprávnění i v záležitostech, které zůstaly v působnosti jiných obecních orgánů.⁴¹

Vytvořením funkce obecních tajemníků došlo k výraznému zásahu do obecní samosprávy a mělo být důležitým krokem k její absolutní likvidaci. Následující kroky již vláda nestihla učinit v důsledku spádu událostí v březnu 1939, jež znamenaly definitivní likvidaci Československa jako státu a nastolení fašistické diktatury.⁴²

2.3 Územní samospráva v Protektorátu Čechy a Morava

Po dobu nastolení a fungování Protektorátu Čechy a Morava byla vydána řada nařízení, která měla údajně „zjednodušovat“ fungování veřejné správy. V reálném fungování však probíhala v oblasti územní samosprávy její postupná likvidace. Proces zjednodušování správy tak posloužil i k pohlcení celé autonomní správy říšskými orgány a v konečném důsledku k odstranění dosavadní, ač mnohdy formální dělby na říšskou a protektorátní místní správu. V souvislosti se zavedením vůdcovského režimu probíhaly procesy byrokratizace a centralizace správy. Nařízení byla vydávána samotnou vládou Protektorátu či Ministerstvem vnitra.

Mezi nejvýznamnější nařízení vydaná v období Protektorátu je možno zařadit:

- Vládní nařízení č. 108/1940 Sb., o některých opatřeních ke zjednodušení správy při územních nebo jiných změnách ve vnitřní správě. Podle tohoto zákona mohlo Ministerstvo vnitra mj. slučovat či rozlučovat obce a jejich části či měnit jejich hranice.⁴³ Navíc politický úřad bezprostředně nadřízený obci mohl rozpustit obecní zastupitelstvo dané obce a rovněž činit opatření, kterých je v obci třeba k prozatímnímu vedení správy.

⁴¹ Tajemníci měli například právo zúčastnit se poradním hlasem schůzí zastupitelstva, rady i komise v oblastech, které patřily do jejich působnosti. Měli zároveň právo i povinnost navrhnout, aby opatření či usnesení těchto orgánů bylo zrušeno v případě, kdy by jím byl porušen zákon, překročena působnost či ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu.

⁴² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 16.

⁴³ Vládní nařízení se vztahovalo na obce, jejichž územní obvod byl dle stavu před 10. říjnem 1938 rozdělen hranicemi Protektorátu Čechy a Morava.

- Vládní nařízení č. 420/1942 Sb., o zjednodušení a o nové úpravě některých personálních poměrů ve veřejné správě.
- Vládní nařízení č. 160/1943 Sb., kterým se zjednodušuje řízení o opravných prostředcích ve věcech obcí a okresů. Podle tohoto nařízení mohl například dohledací úřad při usneseníh, která se přičí Protektorátu zakročít ve stejném rozsahu jako při usneseníh, která porušují platné právo.
- Vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí. Dle tohoto předpisu mohly být obce nad 15tisíc, výjimečně nad 3tisíce obyvatel spravovány úřednickým vedoucím obce.⁴⁴ Této osobě příslušela pravomoc dosavadních orgánů obcí.
- V neposlední řadě mezi tato nařízení patří rovněž nařízení ministra vnitra č. 27/1945 Sb., o dalším zjednodušení v oboru územní samosprávy. Dle tohoto nařízení mělo být rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím a opatřením obecní rady a obecní rady v oboru samostatné působnosti obce na politický úřad, který byl obci bezprostředně nadřízený.

Mimo aktů protektorátní správy bylo fungování územní samosprávy ovlivněno rovněž množstvím opatření orgánů říšské okupační správy. Zástupci říšské okupační správy měli rozhodující slovo ve všech zásadních otázkách veřejného života.^{45 46}

Naznačený vývoj organizace státní správy a územní samosprávy byl praktickou ukázkou odbourávání autonomie. Jednalo se přitom o součást širší strategie nacistů na postupnou germanizaci a likvidaci českého národa.⁴⁷

2.4 Postavení obcí a územní samosprávy v poválečném období 1945 - 1948

Vývoj po druhé světové válce mířil postupně k odstranění dosavadního fungování územní samosprávy způsobem, jakým se u nás vyvíjela od poloviny 19. století. V této

⁴⁴ Dle nařízení byl touto osobou starosta, ve městech se zvláštním statutem vrchní starosta.

⁴⁵ Naprosto odlišný vývoj probíhal na území, jež bylo po Mnichovské dohodě připojeno k Německu. Zde bylo území zčásti připojeno k sousedním správním celkům a zčásti toto území tvořilo nový správní orgán – říšskou sudetskou župu.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 17 - 18.

⁴⁷ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a Slovenska*. 1. vydání. Bratislava: EEDA, 2011. s. 314.

souvislosti byla nasnadě otázka kontinuity či diskontinuity poválečného fungování veřejné správy s jejím fungováním v období první republiky. Téměř všechny politické síly diskutující o poválečném uspořádání, se přiklonily spíš k principu diskontinuity. Zde se také znovu objevila myšlenka obnovy národních výborů.

Národní výbory začaly vznikat v českých zemích a na Slovensku v období národně osvobozenického boje. Prvním právním dokumentem, jenž zaštiťoval úpravu národních výborů, byl ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úředního věstníku, o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Na základě tohoto ústavního dekretu byla vytvořena třístupňová soustava národních výborů, a to národní výbory místní, okresní a zemské. Národní výbory představovaly zastupitelské orgány a orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Jakožto orgány státní správy byly národní orgány podřízeny vládě. Dekret rovněž zakotvoval zmocnění vlády k vydání vládního nařízení s platností zákona, které stanovovalo způsob volby a rozsah pravomocí národních výborů. V oblastech státně nespolehlivého obyvatelstva byla zřízena instituce správních komisí, která měla stejné pravomoci jako národní výbory.

Na základě článku 3 ústavního dekretu bylo vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, které upravovalo místní orgány státní moci a veřejné správy kumulující stejné prostředky, které byly dříve svěřeny veřejné správě v obou kolejích. Toto nařízení bylo následně novelizováno vládním nařízením č. 44/1945 Sb.,⁴⁸ dle kterého měly být na osvobozeném území obnoveny místní, okresní a zemské národní výbory. Nařízením předpokládalo uskutečnění v co nejkratší době voleb do národních výborů, zakotvilo princip odvolatelnosti jejich členů lidem a jejich následné nahrazení jinými občany.⁴⁹

Další vládní nařízení, které obsahovalo ustanovení týkající se národních výborů, bylo nařízení č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledků voleb do ústavodárného Národního shromáždění, jímž došlo k obnovení osobního základu národních výborů. Na rozdíl od ústavního dekretu prezidenta se už nehovořilo o prozatímnosti národních výborů.

⁴⁸ Úplné znění vládního nařízení bylo publikováno pod číslem 45/1945 Sb.

⁴⁹ Reálně však žádné volby neproběhly a národní výbory byly ve svých počátcích vytvářeny neformálně jako orgány revolučního a neformálního charakteru. Nejčastěji byly ustavovány dohodou politických stran Národní fronty.

Národní výbory byly v dané době nesporně orgány s dvojitou povahou, kdy byly orgány územních korporací a zároveň měly povahu státních orgánů. Jednalo se tedy, jak o reprezentanty určitého samosprávného celku obce, okresu či země, tak o orgány státní správy, jimž byl svěřen výkon jejích agend. Podle § 2 odstavce 3, vládního nařízení č. 4/1945 Sb., vykonával místní národní výbor, vedle jiných úkolů uložených mu zvláštními předpisy, přímo nebo skrze svůj úřad pravomoc dosud vykonávanou obecním (městským) zastupitelstvem, obecní (městskou) radou a starostou obce (města). Rovněž okresní národní výbor dle § 3 odstavce 3, vládního nařízení, zastával výkon pravomoci, kterou dle dosavadních předpisů vykonávalo okresní zastupitelstvo, okresní úřad a okresní hejtman. Obdobně tomu bylo u zemského národního výboru.⁵⁰

Pro každý stupeň národního výboru bylo rovněž stanoveno pravidlo, že národní výbor spravuje všechny veřejné záležitosti, které jsou v obvodu jeho působnosti v případě, že nejsou spravovány jiným veřejným orgánem.

Vnitřní organizace národních výborů upravoval například Prozatímní organizační řád zemských a okresních národních výborů číslo 299 Úředního listu I. a Prozatímní organizační řád místních národních výborů číslo 966 Úředního listu I. Výše uvedená tehdejší právní úprava rozlišovala mezi národním výborem, složkami národního výboru a úřadem národního výboru. Obdobná byla organizace na úrovni okresních a zemských národních výborů.

V případě, kdy národní výbory vystupovaly jako orgány státní správy, byly podřízeny vládě. Vedle této podřízenosti byla také stanovena podřízenost nižšího národního výboru vyššímu. Ve věcech politické správy u okresních a zemských národních výborů byly tyto instituce navíc podřízeny rovněž ministru vnitra či jinému věcně příslušnému ministru.^{51 52}

Národní výbory plnily rozmanité úkoly rovněž v oblasti státní správy. Významnou oblast jejich působnosti představovala očista od zrádců a kolaborantů, kdy se účast národních výborů projevila ve dvou směrech. Tím prvním byl výběr a navrhování osob zastávajících funkci soudců z lidu, žalobců a zapisovatelů na lidových soudech a na druhé straně souvisela

⁵⁰ Vládní nařízení číslo 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů.

⁵¹ Podřízeností nižšího stupně národního výboru jeho vyššímu stupni bylo narušeno tradiční chápání územní samosprávy. Tradičním znakem územní samosprávy byla totiž její nepodřízenost při výkonu k širším územním korporacím, vyjma zásahu do rámce samosprávy v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 19 - 25.

jejich účast v přímém stíhání méně závažných trestných činů zrádců z druhé světové války. Stíhání se ovšem vztahovalo pouze na české země.

Národní výbory dále prověřovaly politickou a národní spolehlivost občanů a pracovníků a v tomto směru pomáhaly i ostatním úřadům a institucím. Rovněž se podílely na řešení národnostní otázky, kdy organizovaly odsun německého obyvatelstva a zajišťovaly osidlování pohraničí. Významný úkol připadl národním orgánům i v oblasti hospodářského života, především v přípravě znárodnění a provádění konfiskace. Národní výbory se rovněž podílely na úkolech prováděných v kulturní, sociální a zdravotní oblasti. Rozsáhlou činnost vyvíjely například v oblasti péče o repatrianty, při pomoci pozůstalým po obětech války a při regulaci pracovních sil.⁵³

2.5 Veřejná a územní správa v období socialismu 1948 - 1989

Vývoj organizace veřejné správy se ubíral ve směru naznačeném v ústavě z roku 1948. Obce byly sice zachovány jako nejnižší správní obvody, ale ztratily svou dřívější kompetenci. Působnost, kterou vykonávaly jako veřejné korporace, nyní příslušela národním výborům jakožto státním orgánům. Obce v té době ztratily postavení právnických osob i postavení jako subjektu veřejné správy. Stejný osud zasáhl i vyšší samosprávné korporace, tedy okresy a země. Země zanikly i jako administrativní jednotka a jejich majetek, zaměstnanci i instituce vesměs přešli na určené krajské národní výbory.

K tomuto stavu došlo přijetím zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, v němž byly obsaženy zásady fungování nového správního řízení. Tímto zákonem bylo definitivně zlikvidováno zemské zřízení a nastolená situace zůstala zachována po celé následující období existence národních výborů. Místo dřívějších orgánů samosprávných obcí a měst působily místní národní výbory jako národní výbory základního stupně, které byly státními orgány, stejně jako národní výbory vyšších stupňů.

Krajské národní výbory byly podřízeny vládě, lépe řečeno příslušným resortním ministrům. V případě, kdy by neplnily stanovené úkoly, mohly být vládou rozpuštěny. Zákonem byly vymezeny pravomoci jednotlivých orgánů, které tvořilo plenární zasedání

⁵³ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a Slovenska*. 1. vydání. Bratislava: EEDA, 2011. s. 321.

a jeho výkonné složky, předseda, rada, referentů a komise. Rozhodující postavení zastávalo plénum, jež rozhodovalo o zásadních směrech činnosti a určovalo politiku národního výboru.⁵⁴

Postavení samosprávných jednotek v souvislosti s výše uváděným stavem vymezovalo několik ústavních a zákonných předpisů o národních výborech. Mezi ty nejvýznamnější patří:

- Vládní nařízení č. 3/1949 Sb., které zmenšilo územní obvody okresů tak, že vzniklo 35 nových okresů. Přičemž konečnou podobu jim dalo vládní nařízení č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech, jež konstituovalo systém okresních národních výborů.
- Vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů, jež představovalo završení procesu výstavby národních výborů. Tomuto nařízení předcházelo vládní nařízení č. 72/1949 Sb., o újezdních tajemnicích, kteří měli pomáhat místním národním výborům při plnění úkolů.
- Ústavní zákon č. 81/1953 Sb., o řízení národních výborů vládou.
- Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech a zákon č. 13/1954 Sb., o volbách do národních výborů. Ústavním zákonem byla potvrzena existence krajské organizace.
- V souvislosti s přípravou tzv. socialistické ústavy byla úprava národních výborů vtělena do zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech, vládního nařízení č. 66/1960 Sb., o úpravě některých poměrů poslanců národních výborů a občanů zvolených za členy komisí národních výborů, vládního nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a uspořádání a činnosti jejich orgánů.
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu ponechával základní dělení republiky na kraje, okresy a obce. Došlo však ke zřízení větších okresů a krajů než v letech 1949 – 1960.
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, pro území České socialistické republiky se změnami provedenými zákony Českou národní radou řešil postavení národních

⁵⁴ SCHELLE, Karel, TAUCHEN, Jaromír. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2011. s. 18.

výborů ve státě a společnosti a současně působnost a řízení národních výborů i jejich orgánů.

- Postavení národních výborů se dotkly i změny vyplývající z ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jenž národní výbory včlenil do soustavy státních orgánů a současně upravil jejich vztah k nejvyšším orgánům republik.⁵⁵

Vývoj po roce 1948 rozlišoval postavení národních výborů jako orgánů státní moci, kdy vystupovaly jako zastupitelské sbory reprezentující obyvatelstvo daného územního obvodu a jako orgánů státní správy, kdy představovaly výkonné orgány státu a vykonávaly úkoly státní správy. Přestal být tedy kladen důraz na národní výbory jako orgány jednotné lidové správy.⁵⁶

Podle konečné úpravy organizace národních výborů tak působily v obcích a ve městech místní a městské národní výbory, v okresech okresní národní výbory a v krajích krajské národní výbory. Osud těchto institucí byl zpečetěn po roce 1989.⁵⁷

2.6 Obnovení a vývoj územní samosprávy po roce 1989

Vývoj po roce 1989 měl v oblasti územní samosprávy naprosto odlišný charakter. Společenské a politické změny po roce 1989 zásadně ovlivnily oblast fungování veřejné správy. Již v osmdesátých letech se připravovaly návrhy na reformu místní správy, která by se orientovala především na snížení počtu stupňů národních výborů a naopak posílení pravomocí jejich nejnižších stupňů. Dosavadní systém národních výborů se jevil jako zcela neudržitelný, a proto již na jaře 1990 převládly tendence směrem k tradičnímu správnímu systému, jenž byl na území České republiky znám do konce první Československé republiky.⁵⁸

⁵⁵ SCHELLE, Karel, TAUCHEN, Jaromír. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2011. s. 19 - 20.

⁵⁶ Částečný úspěch sil prosazujících postavení národních orgánů jako orgánů socialistické místní samosprávy bylo zakotvení institutu samostatné působnosti národních výborů právě v zákoně č. 69/1967 Sb., který do samostatné působnosti řadil například péči o zlepšování životního prostředí, otázky správy majetku a sdružování prostředků či stanovení hospodářského plánu a rozpočtu.

⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. s. 32.

⁵⁸ SCHELLE, Karel, TAUCHEN, Jaromír. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2011. s. 21 - 22.

Reforma místní správy v sobě zahrnovala několik bodů:

- Zrušení celé soustavy národních výborů.
- Obnovení samosprávy na úrovni obcí a měst. V této souvislosti měly orgány samosprávy rovněž vykonávat záležitosti státní správy, která do té doby náležela základnímu stupni národních výborů.
- Měly být vytvořeny nové monokratické orgány státní správy mající působnost pro území okresů. Tedy okresních úřadů v čele se jmenovanými přednosty.
- Rovněž jedním z reformních kroků mělo dojít ke zrušení krajských národních výborů bez náhrady. Působnost, kterou do té doby měly dané národní výbory, měla být svěřena okresním úřadům a zčásti resortně příslušným ústředním orgánům státní správy.
- V neposlední řadě byla vypracována perspektiva vývoje územní samosprávy, která byla založena na vybudování vyššího stupně samosprávy.

Ústavní základ nového správního uspořádání a reformy místní samosprávy zakotvoval ústavní zákon č. 240/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, která do té doby upravovala organizaci místní samosprávy a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Základem místní samosprávy se tak stala obec.

Základními zákony, které v České republice realizovaly reformu místní samosprávy, byly dále:

- zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí,
- zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze.

Hospodaření obcí a vymezení jejich majetku bylo obsaženo:

- v zákoně ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky) a
- v zákoně ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí.

Ve spojitosti se zrušením struktury národních výborů a obnovením samosprávy

na úrovni obcí došlo k vytvoření okresních úřadů. Vznik, postavení a jejich působnost stanovoval zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.⁵⁹

Rozpadem federace a vznikem samostatné České republiky 1. ledna 1993 se změnila i ústavní poměry a začal platit zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který obsahuje ústavní základy územní samosprávy. Směřování územní samosprávy v dalších letech rovněž ovlivnilo přijetí dalších zákonů. Mezi nejvýznamnější z nich patřil zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územně samosprávných celků, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Neméně podstatný vliv na další směřování a postavení místní samosprávy mělo a má, v souvislosti s přibližováním České republiky evropským standardům v oblasti fungování místní samosprávy, přijetí mezinárodní smlouvy vyhlášené jako předpis Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Kapitola „Historická východiska fungování územní veřejné správy“ se snaží blíže seznámit s jednotlivými etapami historického vývoje fungování územní samosprávy v časových obdobích od roku 1918 až do obnovení a fungování územní samosprávy po roce 1990. Druhá kapitola se snaží o základní vymezení a seznámení s nejvýznamnějšími událostmi v oblasti územní samosprávy, které předcházely přijetí mezinárodní smlouvy s názvem Evropská charta místní samosprávy.

⁵⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu až po současnost*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 481.

3 EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

Kapitola „Evropská charta místní samosprávy“, se snaží popsat mezinárodní smlouvu, která byla přijata Radou Evropy jako základní standard fungování místní samosprávy v evropském kontextu. Ve svém obsahu se zaměřuje na okolnosti jejího vzniku a definuje jednotlivé oblasti, jichž se tato Charta dotýká. Třetí kapitola má za úkol přiblížit základní charakteristiku daného dokumentu a v této souvislosti se bude zabývat vymezením jednotlivých článků a jejich dopad na místní samosprávu.

3.1 Analýza podmínek vzniku Evropské charty místní samosprávy

Územní samospráva je v Evropě ve většině případů zakotvena v ústavách států, přičemž je zde zejména obsažena obec představující její základní úroveň. Tradičním základem samosprávy v evropských státech je tedy samospráva obcí a poté jsou povětšinou zřizovány i vyšší samosprávné celky.⁶⁰ Územní samospráva v evropském měřítku své působnosti zajišťuje například územní plánování, zdravotní a sociální péči, ochranu životního prostředí či komunální infrastrukturu. Územní samospráva tak hraje významnou roli v poskytování většiny služeb, které mají dopad na každodenní život občanů. Zaměříme – li se na to kolikrát místní samospráva ve srovnání s národními vládami ovlivňují každodenní život občanů, pak dojdeme k závěru, že místní samospráva je mnohem významnější pro každodenní život občanů, než role národní vlády.⁶¹

Cílem fungování evropské místní samosprávy je, aby byla zajištěna stejná či podobná úroveň v rámci celé Evropy. Z tohoto důvodu vznikla myšlenka sjednocení fungování místní samosprávy na evropské úrovni, jejíž principy zakotvuje Evropská charta místní samosprávy (dále Charta), o jejíž vznik se významnou měrou zasloužila Stálá konference místních a regionálních orgánů.⁶²

⁶⁰ V evropských státech plní funkci vyšších samosprávných celků kraje či provincie.

⁶¹ ELCOCK, Howard. Can we compare Local Governments? A Manifesto for New Courses. *Teaching Public Administration*, 1998, roč. XVIII, č. 1, s. 31 – 47.

⁶² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. s. 34.

Evropská charta místní samosprávy je základním dokumentem, který zaručuje právo na místní samosprávu. Charta představuje závaznou mezinárodní smlouvu, která byla v roce 1985 otevřena k podpisu členskými státy Rady Evropy.

Příprava textu této mezinárodní smlouvy byla na jedné straně ulehčena již několika pokusy, aby principy místní samosprávy v demokratických evropských státech byly normativní a závazné. Pokusy byly soustavně podnikány od 50. let na půdě Rady Evropy či na fóru nevládních organizací sdružujících zástupce místních společenství. Na druhé straně byla příprava a přijetí Charty ztěžováno textem dokumentu, který by vyjadřoval obecný princip decentralizovaného vládnutí a zároveň by obsahoval pravidla upravující rozporuplné vztahy ústředních a místních vlád.⁶³

První fáze vypracování evropského standardu zakotvujícího právo na místní samosprávu byla ukončena přijetím doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 615 z roku 1970. Toto doporučení definovalo devět zásad místní samosprávy, které se staly základem Evropské charty místní samosprávy. V této fázi však vlády členských států ještě většinou nebyly nakloněny faktu, že by zásady místní samosprávy byly vtěleny do mezinárodní smlouvy.

Na přelomu 70. a 80. let 20. století proto Stálá konference místních a regionálních orgánů vyvinula novou iniciativu, jejímž výsledkem v říjnu roku 1981 bylo publikování návrhu textu, který se již velmi blížil konečné podobě Evropské charty místní samosprávy.⁶⁴

Průlomový postup ve vytvoření evropského standardu místní samosprávy představovalo luganské zasedání konference ministrů odpovědných za reformu místní samosprávy v členských státech Rady Evropy, které se konalo v říjnu roku 1982. Z tohoto zasedání vzešlo klíčové rozhodnutí, které stanovovalo, že připravovaná Evropská charta místní samosprávy nebude mít podobu pouze nezávazného doporučení, ale naopak závazné mezinárodní smlouvy. V listopadu roku 1984 se pak konala další ministerská konference v Římě, na jejímž programu byly jednomyslně schváleny zásady místní samosprávy, které byly obsaženy v Chartě.⁶⁵

⁶³ POMAHAČ, Richard. *České správní právo*. 2. rozš. a aktualiz. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. s. 62.

⁶⁴ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 41.

⁶⁵ FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. s. 44.

Evropská charta místní samosprávy byla otevřena k podpisu členskými státy Rady Evropy dne 15. října 1985 a vstoupila v platnost po ratifikaci čtvrtým státem k 1. září roku 1988, tedy v době, kdy se začala rýsovat nová etapa evropské politické spolupráce po překonání dlouholetých rozporů mezi Západem a Východem.

Dne 15. října 1985 podepsalo Evropskou chartu místní samosprávy prvních jedenáct států, které se odhodlaly vstoupit na nelehkou cestu sbližování právních základů místní samosprávy na celoevropské úrovni. Následně se v 90. letech 20. století okruh smluvních stran postupně rozšiřoval.

V letech 1994 – 1995 přistoupilo Polsko, Maďarsko, Bulharsko a Estonsko. Následně v roce 1997 Chartu podepsalo Slovinsko, Lotyšsko a Makedonie, o rok později přistoupila Moldávie, Ukrajina, Chorvatsko, Rumunsko a Rusko a konečně v letech 1999 – 2001 se k dodržování Evropské charty místní samosprávy zavázaly státy jako Litva, Česká republika, Slovenská republika a Albánie.⁶⁶

Ze 47 členských států Rady Evropy Evropskou chartu místní samosprávy dosud neratifikovaly pouze dva nejmenší státy, a to San Marino a Monako. Zde však místní správa v podstatě splývá se správou ústřední.⁶⁷

Pokud budeme definovat vztah členských států Evropské unie k Evropské chartě místní samosprávy, neboť v případě Evropské charty místní samosprávy se jedná o smlouvu z okruhu Rady Evropy, ač některé ze členských států sice zůstávají mimo Evropskou chartu místní samosprávy, již mnohokrát bylo prokázáno, že standard práva na místní samosprávu v ní obsažený, je plně respektován a dodržován i v rámci Evropské unie. Evropská charta místní samosprávy je proto užívána jako výraz zásad společných členskými státy Evropské unie.⁶⁸

3.2 Postavení Evropské charty místní samosprávy ve smluvních státech

Na Evropskou chartu místní samosprávy je pohlíženo především jako na nástroj mezinárodního práva, který unifikuje principy místní samosprávy a vede

⁶⁶ FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. s. 44.

⁶⁷ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 41.

⁶⁸ Tamtéž.

k postupnému sblížení ústavních a právních základů decentralizované vlády. Implementace a dodržování Charty jsou v jednotlivých členských státech Rady Evropy pečlivě monitorovány. Centrum, které se tímto dohledem zabývá a zároveň je nástupcem orgánu, který navrhl text Evropské charty místní samosprávy, představuje Kongres místních a regionálních samospráv Evropy. Kongres je současně jedním z poradních orgánů Rady Evropy.

Na půdě Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy je stále znatelnější snaha o ustálení pojetí některých ustanovení Evropské charty místní samosprávy jako přímo použitelných pravidel. Přičemž by rovněž ustanovení vnitrostátního práva měla být interpretována a aplikována ve shodě s Chartou.⁶⁹

Účelem Evropské charty místní samosprávy je zajistit práva a ochranu místní samosprávě, která je nejbližší občanům a do jejíhož fungování a rozhodování se občané zapojují. Participace občanů na místní samosprávě je zajišťována nejen volbou zástupců do zastupitelstev obcí, ale rovněž díky místním referendům, účasti na jednání zastupitelstev a v neposlední řadě formálními či neformálními možnostmi vyjádření se k rozhodování místní samosprávy.

Charta rovněž definuje vztah místní samosprávy k ústředním vládám, potažmo státu, neboť jejich role je důležitá zejména ve smyslu zajištění dostatečné ochrany proti nezasahování státních orgánů do rozhodování samospráv v oblasti jejich samostatné působnosti, které jim bylo ústavou a zákonem svěřeno. Přijetím Evropské charty místní samosprávy se její smluvní státy zavázaly k zajištění politické, správní a finanční nezávislosti místní samosprávy.⁷⁰

Přijetí Evropské charty místní samosprávy je tedy vázáno na schopnost účinně přenášet kompetence, odpovědnost a finanční zdroje z centrálních orgánů na orgány místní samosprávy, s přítomností místního obyvatelstva, které je různorodé a heterogenní. Předpokládá se, že místní samosprávy v jednotlivých zemích mohou účinně fungovat pouze v

⁶⁹ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 42.

⁷⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 18.

případě, že mají vhodné kompetence a dostatečné finanční zdroje, stejně jako přístup k finančním zdrojům, se kterými mohou volně nakládat.⁷¹

Evropská charta místní samosprávy již ve svých úvodních ustanoveních stanovuje potřebnost ústavního a zákonného zakotvení místní samosprávy a vytváří zásady, které se dotýkají povahy a rozsahu působnosti a pravomoci v oblasti místní samosprávy. Další články ve svém obsahu zajišťují samostatnost v záležitostech utváření vlastních organizačních struktur, získávání kvalifikovaných pracovníků a definování podmínek pro výkon volených funkcí. Charta rovněž vymezuje zásady správního dohledu nad činností samosprávy a další neméně významná pravidla pro získávání finančních prostředků vylučujících ohrožení její samostatnosti. V neposlední řadě tento dokument umožňuje spolupráci mezi jednotlivými samosprávnými celky, vytváření vlastních sdružení a ochranu samotného práva na samosprávu s možností nápravy soudem v případech jeho porušení.⁷²

Evropská charta místní samosprávy tedy představuje pomyslný mezník evropského standardu fungování místní samosprávy na jedné straně a evropským minimem stanoveným pro oblast fungování územní samosprávy na straně druhé.

Evropská charta místní samosprávy a zásady v ní obsažené se vztahují na všechny druhy místních společenství existujících na území smluvního státu.⁷³ Každý stát má však pravomoc při ukládání své ratifikační listiny, listiny o přijetí nebo schválení výslovně stanovit, které druhy místních či regionálních orgánů budou působností Charty vázány nebo naopak které orgány budou z její působnosti vyjmuty. Rovněž má stát možnost následně další druhy místních nebo regionálních orgánů do působnosti Charty zahrnout, což se děje oznámením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.⁷⁴ Dalším pravidlem, které pro smluvní státy vyplývá, je, že každá smluvní strana poskytne tomuto generálnímu tajemníkovi veškeré

⁷¹ FINŽGAR, Mateja, OPLOTONIK Žan Jan. Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria. *Lex Localis*, 2013, roč. 11, č. 3, s. 651-672.

⁷² FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. s. 44.

⁷³ Každý stát může kdykoliv později rozšířit území, na něž se Evropská charta místní samosprávy vztahuje. Toto prohlášení je adresováno generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, v němž se specifikuje dané území. Na tomto území vstoupí Charta v účinnost první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník obdrží prohlášení.

⁷⁴ Pokud jde o členský stát, který následně vyjádří souhlas se závazky Evropské charty místní samosprávy, nabývá Charta účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne uložení listiny o ratifikaci, přijetí či schválení.

důležité informace o zákonných ustanoveních či jiných opatřeních, jež přijala, aby vyhověla požadavkům stanoveným Chartou.⁷⁵

Členský stát Rady Evropy může vázanost Evropskou chartou místní samosprávy vypovědět kdykoli po uplynutí pěti let ode dne, kdy pro něj vstoupila v platnost. V tomto případě má stát povinnost vyrozumět generálního tajemníka Rady Evropy alespoň šest měsíců předem. Avšak takováto výpověď nemá vliv na platnost Charty ve vztahu k ostatním stranám, pokud takových stran není v kterékoli době méně než čtyři.⁷⁶ Generální tajemník Rady Evropy oznámí členským státům Rady Evropy veškeré změny a souvislosti týkající se Evropské charty místní samosprávy.⁷⁷

3.3 Analýza obsahu Evropské charty místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy se ve svém obsahu člení celkem na tři části, které zahrnují 18 článků, a které spolu s ustanoveními jejich odstavců zajišťují již výše zmiňovaný evropský standard fungování místní samosprávy.⁷⁸

První část Charty se zabývá základními ustanoveními, které stanovují principy místní samosprávy. Definiuje potřebu ústavního a právního základu, stanovuje zásady, jimiž se místní samospráva řídí a zakotvuje povahu a rozsah jejích pravomocí. Články první části se dále zabývají například ochranou místních orgánů, zajištění autonomie v oblasti jejich administrativní struktury či případným omezením administrativního dohledu nad jejich činností. Zbývající ustanovení v této části zahrnují právo místních orgánů na spolupráci či ochranu místní samosprávy u soudu.

⁷⁵ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 42.

⁷⁶ Kterákoli strana může kdykoliv v souladu s tímto ustanovením vypovědět kterýkoli odstavec první části Evropské charty místní samosprávy, kterou přijala s tím, že zůstává vázána počtem odstavců a ustanoveními, která jsou uvedena v článku 12 odst. 1. Smluvní strana, která na základě výpovědi nějakého odstavce již nesplňuje požadavky tohoto odstavce, se bude považovat za stranu, která vypověděla celou Evropskou chartu místní samosprávy.

⁷⁷ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 42.

⁷⁸ Společně s Evropskou chartou místní samosprávy byl vydán Komentář Evropské charty místní samosprávy, který sice nepředstavuje její závazný výklad, avšak napomáhá porozumět jednotlivým ustanovením Charty. V souvislosti s přijetím Evropské charty místní samosprávy byl rovněž dne 16. listopadu 2009 v Utrechtu přijat Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy, který se týká práva na místní samosprávu ve spojitosti s politickými a kulturními právy menšinových společenství.

Druhá část Evropské charty místní samosprávy zahrnuje ustanovení týkající se rozsahu závazků, ke kterým smluvní strany přistoupily. V souladu se záměrem udržení rovnováhy mezi zabezpečením základních zásad a flexibilitou potřebnou k zohlednění právních a institucionálních zvláštností jednotlivých smluvních států, je v této části umožněno vyloučení některých ustanovení Charty od těch, kterými se smluvní státy cítí být vázány. V takovém případě postačuje, aby si smluvní státy vybrali alespoň 20 meritorních ustanovení, kterými budou vázány. Podmínkou je, aby 10 ustanovení bylo vybráno z katalogu 14 nejdůležitějších zásad.⁷⁹

Poslední část textu Evropské charty místní samosprávy obsahuje závěrečná ustanovení týkající se ratifikace, platnosti či výpovědi.⁸⁰

Evropské státy, které jsou smluvními stranami Evropské charty místní samosprávy, je možné rozdělit do dvou skupin. První skupinu představují státy, které tento dokument přijaly jako celek bez výhrad. Do této skupiny se řadí například Dánsko, Estonsko, Itálie, Maďarsko, Německo, Slovinsko, Švédsko a Spojené království Velké Británie.⁸¹ Druhou skupinu tvoří smluvní státy, které k přijetí Evropské charty místní samosprávy učinily výhrady. Do druhé skupiny se řadí například Bulharsko, Česká republika, Nizozemsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Španělsko či Turecko.⁸²

Preamble je úvodním prohlášením této mezinárodní smlouvy, v němž členské státy Rady Evropy deklarují, že místní společenství představuje pilíř jakéhokoli demokratického zřízení, a že právo občanů účastnit se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy. *Preamble* tedy zakotvuje základní principy, na nichž je Evropská charta místní samosprávy založena a zásadní přínos místní samosprávy pro demokracii, efektivní správu a decentralizaci moci. Dále v *preambuli* je rovněž stanoveno, že existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je na jedné straně účinná a stejně tak blízká občanům na straně druhé. K dosažení tohoto stavu je nutné, aby místní společenství byla vybavena demokraticky vytvořenými rozhodovacími

⁷⁹ *European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report* [online]. Concil of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ V této souvislosti je často poukazováno na fakt, kdy danou skupinu tvoří státy s různou historickou a kulturní tradicí, avšak ani tyto odlišnosti netvoří překážku k přijetí společného standardu fungování místní samosprávy.

⁸² FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. s. 44 - 45.

sbory, a aby tato společenství byla vybavena vysokou mírou autonomie a zdroji potřebnými k dosažení této odpovědnosti.

Smluvní státy Evropské charty místní samosprávy v preambuli prohlašují, že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a realizace ideálů a principů, jež jsou jejich společným dědictvím. Za jeden z prostředků dosažení daného cíle považují sjednání dohod v oblasti správy, neboť jsou si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k formování Evropy, založené na principech demokracie a decentralizace moci.⁸³

Článek 1 Evropské charty místní samosprávy vyjadřuje obecný závazek stran dodržovat zásady místní samosprávy, které jsou stanoveny v první části Charty a zahrnují články 2 - 11, kdy rozsah a způsob této vázanosti je stanoven v článku 12 daného dokumentu.

Výchozí bod pro zabezpečení fungování Charty místní samosprávy ve členských státech Rady Evropy představuje klíčový požadavek, aby zásada místní samosprávy byla uznávána národním zákonodárstvím, potažmo v případě potřeby také ústavou. Tuto zásadu obsahuje *Článek 2* Evropské charty místní samosprávy.⁸⁴

Tento článek však může představovat jistou překážku pro země, v nichž je pro změnu ústavy nutný souhlas podle zvláštního postupu či souhlas celého obyvatelstva vyjádřený v referendu. V takovém případě by nebylo možné, aby se tyto země zavázaly zakotvit princip místní samosprávy v ústavě. Druhou skupinu tvoří země, které nemají psanou formu ústavy a u nichž se mohou vyskytnout problémy s aplikací Evropské charty místní samosprávy, případně by tyto státy nemusely být v konečném důsledku schopny závazku obsaženému v druhém článku dostát. Je nutno vzít rovněž v potaz fakt, že pro federální státy Evropská charta místní samosprávy nemá vliv na rozdělení pravomocí a odpovědností mezi federací a jednotlivými státy.

Článek 3 se člení do dvou odstavců, v nichž poskytuje základní charakteristiku místní samosprávy, kterou je třeba chápat pro účely Charty. V *prvním odstavci* je definováno právo na místní samosprávu, které je výrazem schopnosti místních orgánů regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí, v mezích zákona, v rámci vlastní odpovědnosti

⁸³ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 40 - 41.

⁸⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

a v zájmu místního obyvatelstva. Místní samospráva by měla být tvořena orgánem složeným z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva.⁸⁵ Pojem "schopnosti" vyjadřuje myšlenku, že toto zákonné právo regulovat a řídit musí být doprovázeno efektivními prostředky. Rovněž zahrnutí výrazu "v mezích zákona" dále uznává skutečnost, že toto právo může být následně definováno úžejí legislativou a slovní spojení "pod jejich vlastní odpovědností" zdůrazňuje fakt, že místní orgány by neměly být limitovány k výkonu vlastních záležitostí pouze jako zmocněnci vyšších orgánů. Je nutno brát v potaz, že tradice členských států, pokud se jedná o záležitosti, které jsou považovány za náležející místním úřadům, se značně liší. Ve skutečnosti má většina oba důsledky, jak místní, tak národní a odpovědnost z nich se může lišit mezi jednotlivými zeměmi, v průběhu času či může být sdílena mezi různými úrovněmi vlády. Cílem Evropské charty místní samosprávy je, aby místní orgány měly širokou škálu povinností, které jsou schopny provádět na místní úrovni. *Odstavec 2* stanovuje, že právo na samosprávu musí být prováděno demokraticky zřízenými orgány. Toto právo je tak vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Toto opatření nesmí v žádném případě omezit možnost shromáždění občanů, referenda nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů tam, kde to umožňuje zákon.⁸⁶

Článek 4 Evropské charty místní samosprávy se ve svém obsahu věnuje obecným zásadám, na nichž by měl být založen rozsah místní samosprávy včetně odpovědnosti místních orgánů a povaze jejich pravomocí. *Odstavec 1* stanovuje povahu odpovědnosti místních orgánů, která je zásadní pro reálné fungování místní samosprávy. Základní pravomoci a odpovědnost místních orgánů jsou dány ústavou nebo zákonem. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby místním orgánům nemohly být v souladu se zákonem svěřeny pravomoci a odpovědnost pro zvláštní účely. *Odstavec 2* čtvrtého článku definuje pravomoc orgánů místní samosprávy na uplatnění své vlastní iniciativy. Dle tohoto ustanovení mají místní orgány v rámci zákona plné právo uplatňovat svou iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich kompetence nebo které nenáleží do kompetence jiného orgánu. *Odstavec 3* dále artikuluje obecnou zásadu, že výkon věcí veřejných by měl být založen

⁸⁵ BURY, Agata. Local Finance in Poland in View of the European Charter of Local Self-government. *Economics & Sociology*, 2008, roč. 1, č. 1, s. 66 – 72.

⁸⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

na principu decentralizace.⁸⁷ Dle tohoto principu tedy za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Přičemž stanovení odpovědnosti jiného orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Problémem překrývání odpovědnosti se zabývá *odstavec 4*. Místní orgány mají plné a výlučné pravomoci, jež nesmějí být zpochybněny nebo omezovány žádným dalším - centrálním či regionálním - orgánem s výjimkou případů stanovených zákonem. Je proto důležité, aby v takových případech zásah centrálních nebo regionálních orgánů probíhal v souladu s jasnými legislativními předpisy. *Odstavec 5* dále definuje pravomoci samosprávných orgánů. Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány centrálními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny - podle možností - přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám. Je však důležité, aby uchýlení se k takovéto delegaci nezasahovalo příliš do oblasti nezávislosti orgánu místní samosprávy. Na druhé straně je třeba uznat, že pokud jde o některé úkoly, například vydávání dokladů totožnosti, jsou nutná jednotná pravidla. Zatímco *odstavce 1 až 5* se zabývají otázkami spadajícími do samostatné působnosti místních orgánů, *odstavec 6* se zabývá, jak těmito otázkami, tak oblastmi, které do jejich působnosti nespádají, avšak místní samosprávné celky jsou jimi obzvlášť postiženy. *Odstavec* přímo stanovuje, že s místními orgány jsou, pokud je to možné, ve stanoveném čase a vymezeným způsobem projednávány otázky plánování a rozhodování ve všech záležitostech, které se jich bezprostředně týkají.⁸⁸

Článek 5 se ve svém obsahu zabývá ochranou hranic místní samosprávy. Princip konsensuální změny hranic územních celků určuje, že změny území musejí být samosprávnými celky projednány a tam, kde to právo vyžaduje, musejí se změnou vyslovit souhlas. *Článek* přímo stanovuje, že změny hranic místních územních jednotek nesmí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, případně je možné použít referenda v případech, kde to dovoluje zákon.⁸⁹

Správní struktury a zdroje odpovídající úkolům místních orgánů definuje *Článek 6*, který se člení na dva odstavce. Text *prvního odstavce* se nezabývá obecnými principy fungování místní samosprávy, ale spíše způsobem, jakým jsou organizovány administrativní

⁸⁷ Tento princip byl uveden na několika příležitostech v rámci Rady Evropy, a to zejména v závěrech lisabonské konference evropských ministrů odpovědných za místní vlády v roce 1977.

⁸⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. 8. vydání. *Správní právo – obecná část*. Praha: C. H. BECK, 2012. s. 756 - 760.

⁸⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

služby jejich orgánů. Zatímco zákon stanovuje určité obecné zásady dané organizace, místní orgány mají pravomoc určovat své vnitřní správní struktury za účelem zohlednění místních podmínek a zajištění efektivní výkonnosti správy, a to bez újmy vůči obecnějším právním normám. *Odstavec 2* dále definuje pracovní podmínky zaměstnanců místní samosprávy, neboť kromě příslušných řídicích struktur, je nezbytné, aby účinnost a efektivitu místního úřadu zajišťovali zaměstnanci, jejichž kvalita odpovídá odpovědnosti orgánu. Pracovní podmínky zaměstnanců místní správy by tedy měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí.⁹⁰

Článek 7 deklaruje podmínky pro výkon funkce místních orgánů. Tento článek má za cíl zajistit, aby zvoleným zástupcům nemohlo být zabráněno ve výkonu své funkce kvůli nevhodným podmínkám, neboť podmínky pro činnost místních volených zástupců umožňují svobodný výkon jejich funkcí. Článek stanovuje například jako jednu z podmínek přiměřenou finanční náhradu výdajů, spojenou s výkonem úřadu, s kompenzací ušlých příjmů a s odpovídajícím sociálním zabezpečením. Rovněž deklaruje povinnost stanovit zákonem jakékoli funkce a činnosti, které se jeví jako neslučitelné se zastáváním místní volené funkce.⁹¹

Dohledem nad činností místních orgánů se zabývá *článek 8*. Jakýkoli správní dozor nad místními orgány se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy. Správní dozor by měl být tedy omezen na otázku legality místních úřadů a ne jeho účelnosti. Jestliže je to účelné, správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž provádění bylo přeneseno na místní orgány. Tento dozor může být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem a tak, aby byla zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má chránit. Tento článek nemá vliv na právo jednotlivců podat soudní žalobu proti místním orgánům, ani se netýká činnosti veřejného ochránce práv nebo jiného úředního orgánu, který má vyšetřovací roli.⁹²

Pravomoc vykonávat určité funkce by neměla smysl, pokud by místní orgány byly zbaveny finančních prostředků k jejich provedení. Z tohoto důvodu se *článek 9* Charty zabývá

⁹⁰ European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

⁹¹ *European Charter of Local Self-Government* [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

⁹² Tamtéž.

finančními zdroji místních orgánů. Ve svém rámci zakotvuje právo místní samosprávy na vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí tyto orgány volně disponovat a jež jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon. Tento článek mimo jiné deklaruje, že alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, a že systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj.⁹³ Je zde tedy jasně vyjádřen význam finanční autonomie, kdy fiskální decentralizace vyžaduje povinnost orgánů místní samosprávy kontrolovat vlastní zdroje příjmů s cílem dosáhnout dostatečné finanční samostatnosti a odpovědnosti jejich místních daňových poplatníků.⁹⁴

V neposlední řadě se tento článek ve svém obsahu zabývá vznikem institutu pro ochranu finančně slabších místních orgánů či způsobem poskytování dotací.⁹⁵

Článek 10 Evropské charty místní samosprávy obsahuje právo místních orgánů na sdružování. 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, hledání větší efektivity prostřednictvím společných projektů a plnění úkolů, které jsou nad rámec kapacity jediného orgánu. Článek deklaruje, že toto právo místních orgánů, musí být uznáno každým státem.⁹⁶ Stejně tak mohou místní orgány spolupracovat se svými partnery v jiných státech, za podmínek, které mohou být rovněž definovány zákonem.

Článek 11, který představuje poslední článek první části Evropské charty místní samosprávy, se zabývá právní ochranou místní samosprávy. Místní orgány dle tohoto článku mají právo na soudní prostředky při volném výkonu svých pravomocí a respektování takových principů samosprávy, jež jsou obsaženy v ústavě či zákonech.⁹⁷

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ OULASVIRTA, Lasse, TURALA, Maciej. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Science*. 2009, roč. 75, č. 311, s. 311 - 332.

⁹⁵ *European Charter of Local Self-Government* [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

⁹⁶ Právo stát se členem sdružení tohoto typu však neznamená automatické uznání každého jednotlivého sdružení jako platného partnera. V Radě Evropy je běžné, že právo stát se členem sdružení na národní úrovni bude doprovázet paralelní právo stát se členem mezinárodních sdružení, z nichž řada jsou aktivní v podpoře evropské jednoty.

⁹⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

Druhá část dokumentu zajišťujícího evropský standard místní samosprávy je nazvána jako různá ustanovení, jež začíná *článkem 12*. Tento článek definuje závazky, ke kterým se členské státy Rady Evropy přistoupivší k Evropské chartě místní samosprávy rozhodli připojit. Při formulaci zásad místní samosprávy obsaženými v části I Charty musela být sladěna rozmanitost právních systémů a místních vládních struktur, které existují v členských státech Rady Evropy. Z čehož je zřejmé, že jednotlivé vlády mohou čelit ústavním či praktickým překážkám pro přijetí konkrétních ustanovení Charty. Každá strana je zavázána alespoň dvaceti odstavci první části tohoto dokumentu, včetně nejméně deseti, které musí být vybrány z jádra čtrnácti základních principů.⁹⁸ Nicméně jako konečný cíl zůstává soulad se všemi ustanoveními Evropské charty místní samosprávy, a proto je stranám povoleno následně přistoupit ke kterémukoliv dalšímu odstavci, který již nebyl akceptován dříve. Takové následné oznámení bude považováno za integrální součást ratifikace, přijetí či souhlasu Charty daným státem.⁹⁹

Následující *Článek 13* stanovuje okruh orgánů, na které se Evropská charta místní samosprávy vztahuje. V zásadě platí, že požadavky stanovené v části I Charty se týkají všech kategorií a úrovní místního orgánu v každém smluvním státě Evropské charty místní samosprávy. Všechny státy však zároveň mohou při uložení svých ratifikačních listin, listin o přijetí či schválení, specifikovat okruh místních či regionálních orgánů, na něž hodlají působnost Charty omezit nebo které naopak hodlají z její působnosti vyjmout. Každá strana může zahrnout také další kategorie místních nebo regionálních orgánů v rozsahu Charty s tím, že to bude následně oznámeno generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.

Poslední článek druhé části Evropské charty místní samosprávy, *článek 14*, se zabývá poskytováním informací. Tento článek je určen k usnadnění zjištění míry uplatňování Evropské charty místní samosprávy v jednotlivých smluvních státech tím, že stanoví povinnost každému ze smluvních států poskytovat generálnímu tajemníkovi Rady Evropy

⁹⁸ Těchto deset z nich musí být vybráno z následujících odstavců:

článek 2, článek 3, odstavec 1 a 2, článek 4, odstavec 1, 2 a 4, článek 5, článek 7, odstavec 1, článek 8, odstavec 2, článek 9, odstavec 1, 2 a 3, článek 10, odstavec 1, článek 11.

⁹⁹ European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

všechny závažné informace, které se týkají zákonů a dalších opatření tak, aby bylo možno uvést je do souladu s principy deklarovanými Chartou.¹⁰⁰

Články 15 – 18 tvoří třetí a poslední část tohoto dokumentu. Jedná se o závěrečná ustanovení Evropské charty místní samosprávy, jež se zabývají podpisem, ratifikací a vstupem v platnost, vymezením územní působnosti, možností výpovědi a způsobem oznámení nových skutečností souvisejícími s Evropskou chartou místní samosprávy.¹⁰¹

Třetí kapitola se zabývá analýzou Evropské charty místní samosprávy, která představuje základní standard fungování místní samosprávy v celoevropském kontextu. Ve svém obsahu se tato kapitola zaměřuje na okolnosti vzniku Evropské charty místní samosprávy, analýzu postavení daného dokumentu ve smluvních státech a v neposlední řadě se zabývá analýzou obsahu jejích jednotlivých ustanovení.

¹⁰⁰ *European Charter of Local Self-Government* [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

¹⁰¹ *European Charter of Local Self-Government* [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.

4 KOMPARACE VÁZANOSTI JEDNOTLIVÝMI ČLÁNKY EVROPSKÉ CHARTY MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY VE VYBRANÝCH SMLUVNÍCH ZEMÍCH

Čtvrtá kapitola se zaměřuje na komparaci jednotlivých článků Evropské charty místní samosprávy, jimiž je Česká republika vázána ve srovnání s ostatními smluvními státy. Ve svém obsahu se zaměřuje na postavení daného dokumentu v českém právním řádu, vázanost České republiky jednotlivými články Charty a následnou komparací těchto článků s některými dalšími smluvními státy. Tato kapitola má za úkol porovnat rozsah vázanosti danými články ve vztahu k vybraným smluvním státům a podat základní vysvětlení tohoto stavu. Pro komparaci byla záměrně vybrána Francie, Slovenská republika a Nizozemské království.

Francie v této souvislosti zastupuje stát vázáný všemi ustanoveními bez výhrad, Slovenská republika stát vázáný odlišnými ustanoveními než Česká republika a Nizozemí spolu s Českou republikou a původně i Slovenskem patří do skupiny států, které k Evropské chartě místní samosprávy učinily výhrady. Nizozemí v tomto případě představuje ve vztahu k České republice stát vázáný některými stejnými ustanoveními, na druhou stranu u některých ustanovení Evropské charty místní samosprávy učinilo stejné výhrady.

4.1 Postavení Evropské charty místní samosprávy v České republice

Ústavní zakotvení místní samosprávy je rovněž v České republice rozšířeno přijetím Evropské charty místní samosprávy. Jménem České republiky byla tato Charta podepsána dne 28. května 1998 ve Štrasburku, kdy Česká republika přistoupila jako 36. stát v pořadí. Pro Českou republiku vstoupila Evropská charta místní samosprávy v účinnost dne 1. září 1999 a byla publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy a následně novelizována sdělením Ministerstva zahraničních věcí číslo 369/1999 Sb., kterým se doplňuje sdělení Ministerstva

zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o Evropské chartě místní samosprávy, přijaté ve Štrasburku dne 15. října 1985.¹⁰²

Evropská charta místní samosprávy v České republice nepředstavuje pouhou deklaraci principů fungování místní samosprávy, ale je mezinárodní smlouvou, s jejíž ratifikací dal Parlament souhlas, a která váže své smluvní strany. Na základě novelizovaného článku 10 Ústavy České republiky je Evropská charta součástí českého právního řádu, je přímo závazná a má přednost před zákonem. Nelze ji však vnímat jako jiné mezinárodní smlouvy například Chartu o lidských právech, neboť zakládá práva určených společenství.

Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje dvě výchozí teze. A to, že místní společenství zosobňují jeden z hlavních základů demokratického systému, a že jeden z demokratických principů představuje právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí. Česká republika stejně jako ostatní smluvní státy pak vycházejí z toho, že právě na místní úrovni může být dané právo vykonáváno nejnázve a jedině místní orgány, vybavené reálnou působností a odpovědností, mohou zabezpečit efektivní a občanům blízkou správu. Cílem tohoto dokumentu je dosáhnout stavu, kdy se lidé budou podílet, na chodu věcí veřejných, v co možná největším rozsahu. Toho lze dosáhnout způsobem, kdy právě na místní úrovni budou odpovědná společenství občanů vést správu s přihlédnutím k nutnosti decentralizace státní moci. Evropská charta místní samosprávy odráží nutnost existence místního společenství vybaveného demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory s vysokou mírou autonomie a zdroji potřebnými k provedení vlastní odpovědnosti.¹⁰³

Evropská charta místní samosprávy se v rámci České republiky vztahuje jak na obecní tak na regionální stupeň samosprávy. Evropská charta místní samosprávy se však netýká přímo občanů, ale zakládá rámcová kolektivní práva pro jejich územní společenství a počítá s akceptací vnitrostátním zákonodárstvím, bez čehož by tato práva byla jen stěží přímo uplatnitelná.

Rozsah práv zaručených Evropskou chartou místní samosprávy lze označit jako základní. Zásady místní samosprávy v ní vyjádřené tedy nezaručují rozsáhlou svobodu místní samosprávy a nevytváří tak z územní samosprávy svrchované subjekty blížící se státům. Rovněž Evropská charta není vybavena prostředky vlastního prosazování ani nestanovuje

¹⁰² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 17 - 18.

¹⁰³ BAKES, Milan a kol. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. BECK, 1997. s. 78.

postup pro vyřizování stížností ze strany jednotek místní samosprávy na porušování tohoto dokumentu. Stejně tak nejsou v rámci Evropské charty místní samosprávy stanoveny přímé dozorčí prostředky neincidenční nápravy. Rovněž vymahatelnost takového práva je velmi sporná vzhledem k tomu, že se jedná o smlouvu deklaratorního či fakticky doporučujícího charakteru.¹⁰⁴ Odpovědnost vyplývající z dodržování Evropské charty místní samosprávy tak zůstává pouze v rovině politické.¹⁰⁵

4.2 Obsahová vázanost České republiky Evropskou chartou místní samosprávy

Česká republika v souvislosti s přistoupením k Evropské chartě místní samosprávy není vázána všemi jejími ustanoveními stejně jako například Bulharsko, Rakousko či Rumunsko na rozdíl od Velké Británie, Švédska, Dánska či Itálie. Česká republika se cítí být, v rámci Evropské charty místní samosprávy, vázaná celkem dvaceti čtyřmi odstavci části I tohoto dokumentu, z nichž celkem třináct odstavců splňuje podmínky stanovené v článku 12 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy. Česká republika tedy přijala tuto mezinárodní smlouvu s výhradami a naopak se necítí být vázána následujícími ustanoveními:

- čl. 4, odst. 5,
- čl. 6, odst. 2,
- čl. 7, odst. 2,
- čl. 9 odst. 3, 5 a 6.

Učiněné výhrady byly odůvodněny odlišnou právní úpravou a v některých případech rovněž neexistencí vnitrostátní právní úpravy, která by byla schopna reflektovat veškerá ustanovení

¹⁰⁴ Navíc v případě sporu by Evropský soud pro lidská práva mohl zasáhnout do základních zájmů státu, což by vždy bylo vnímáno jako nepřipustný zásah do vnitřních záležitostí, neboť sporem o místní samosprávu může být zastřešen politický spor o postavení národní, popřípadě jiné menšiny a snaha dosáhnout určitého územního postavení zásahem mimo vlastní vůli státu.

¹⁰⁵ COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2004. s. 54.

Evropské charty místní samosprávy či nereálností provedení potřebných legislativních změn do vstoupení mezinárodní úmluvy v platnost.¹⁰⁶

Jednotlivá ustanovení Evropské charty místní samosprávy ještě před jejím vstupem v platnost na území České republiky byly promítnuty do zákonů upravujících postavení a působnost obcí a po přijetí tohoto dokumentu rovněž do zákonů připravovaných v souvislosti s reformou územní veřejné správy.¹⁰⁷

První článek, ke kterému učinila Česká republika výhrady je *článek 4 odstavec 5*, který se týká rozsahu místní samosprávy. Tento článek stanovuje povinnost zakotvení základních pravomocí a odpovědnost místních společenství v ústavě nebo zákoně. To však nebrání tomu, aby byly místním společenstvím v souladu se zákonem svěřeny pravomoci a odpovědnost pro zvláštní účely. Konkrétně odstavec 5 stanovuje, že tam, kde jsou pravomoci na orgány místní samosprávy delegovány, jsou místní orgány oprávněny, dle vlastních možností, přizpůsobit svůj výkon místním podmínkám.

Zde je vymezena první výhrada, kdy na základě tohoto odstavce mají místní společenství možnost dovolit se orgánu, který na ně pravomoci přenesl, v případě, že to lze, upravit si výkon přenesených pravomocí dle svého uvážení s přihlédnutím k místním podmínkám.¹⁰⁸

Výhrada České republiky v dané oblasti souvisí se zákonným zmocněním a s kogentní povahou právních norem veřejného práva, které místním společenstvím nedávají dispozici k úpravě výkonu pravomocí právě dle výše zmíněných místních podmínek a vlastní potřeby. Pro místní správu v České republice platí, že je zaveden jednotný systém výkonu přenesených pravomocí. Tato odůvodnění tak místním společenstvím nedávají dispozici k úpravě výkonu pravomocí podle zmíněných místních podmínek a vlastní potřeby. Pro vágnost ustanovení "v případě, že to lze" existuje rozpor, zda tento odstavec je možné přijmout. Výhradu k tomuto odstavci uplatnilo například také Rakousko.¹⁰⁹

Další výhrada byla vymezena k *článku 6*. Daný článek se zabývá vnitřní strukturou správních orgánů a pracovními podmínkami zaměstnanců místní samosprávy. Právě

¹⁰⁶ List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ FEJTEK, Petr. Evropská charta místní samosprávy [online] [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.

¹⁰⁹ Tamtéž.

k druhému odstavci, který předpokládá existenci patřičné právní úpravy služebních podmínek zaměstnanců místní samosprávy, jež musí umožňovat získávání kvalitního personálu, zajišťování přiměřených možností ke zvyšování kvalifikace, přiměřeného odměňování a v neposlední řadě vyhlídek na postup, učinila Česká republika druhou výhradu. Při vznesení této výhrady byl pravděpodobně český stát veden myšlenkou, že naše právní úprava nemůže zajistit stanovený rozsah poskytnutých práv zakotvených v Evropské chartě místní samosprávy, neboť právní úprava neexistuje ve formě zákona o službě zaměstnanců územní samosprávy. Zaměstnanci místní správy spadají do působnosti zákona o platu a odměně, kterému rovněž podléhají všichni zaměstnanci rozpočtových organizací.¹¹⁰

Vláda České republiky, a mnohé další smluvní státy včetně již zmíněného Rakouska či Francie nebo Řecka, rovněž učinily výhradu k *článku 7 odstavec 2*. Tento článek se vztahuje na podmínky pro výkon funkce místních orgánů. Konkrétně ustanovení druhého odstavce požaduje vytvoření podmínek pro volené zástupce místních společenství. Tyto podmínky by umožňovaly přiměřené finanční náhrady, ke kterým při výkonu funkce došlo, náhradu ušlých příjmů, odměnu za vykonanou práci či odpovídající sociální zabezpečení, které jsou spojeny s výkonem funkce zastupitele. Daný odstavec nebyl v České republice přijat z důvodu neexistence zvláštní právní úpravy sociální ochrany zastupitelů. Se stejným problémem se potýkají i v některých jiných členských státech Rady Evropy.¹¹¹

Posledním článkem, ke kterému Česká republika učinila výhrady je *článek 9 a jeho odstavce 3, 5 a 6*. Výše uváděný článek Evropské charty místní samosprávy se týká finančních zdrojů orgánů místní samosprávy. Tato poslední a nejvýznamnější výhrada se týká právě financování místní samosprávy. Výhrada souvisí především s odlišnou právní úpravou České republiky v oblasti finančního práva, odlišnou koncepcí daňové soustavy a v neposlední řadě také odlišností systému přerozdělování vybraných finančních prostředků.

Odstavec 3 tohoto článku stanovuje, že alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků. Jejich sazbu mohou v mezích zákona stanovit místní společenství. Ustanovení třetího odstavce je jediným odstavcem

¹¹⁰ FEJTEK, Petr. *Evropská charta místní samosprávy* [online] [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.

¹¹¹ WIDEMANNOVÁ, Marie. *Ratifikace s výhradou* [online] Deník veřejné správy. Veřejná správa online. [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=1692>>.

ze 14 obligatorně stanovených odstavců Evropské charty místní samosprávy, k jehož plnění se Česká republika nezavázala.

Pátý odstavec předpokládá pro ochranu finančně slabších místních společenství zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, které mají za úkol korigovat důsledky nerovného rozdělování možných finančních zdrojů a finančního zatížení. V souvislosti s výše uvedeným, zavedené postupy nebo opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které je uplatňováno v rámci vlastní odpovědnosti místních společenství.

Odstavec 6 článku 9 se zabývá povinnými konzultacemi státu s místními společenstvími při stanovování způsobu přidělování přerozdělovaných finančních zdrojů, který rovněž nebyl přijat vládou z důvodu absence příslušných zákonů

Výše uváděné výhrady, díky nimž Česká republika nepřistoupila k jednotlivým ustanovením devátého článku, jsou odůvodněny faktem, kdy je v našem právním řádu systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva tak nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby. Jiná situace nastává u tzv. místních poplatků vybíraných přímo obcemi. Náš právní řád rovněž nezná institut tzv. místních daní tak, jak je uveden v čl. 9 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy.¹¹²

Z šesti výhrad, které byly uplatněny Českou republikou, se celkem čtyři týkají ustanovení, jež nepatří ani k okruhu přímo použitelných ustanovení, ani k ustanovením, které by představovaly jádro Evropské charty místní samosprávy. Je tedy možné konstatovat, že z hlediska potencionálního konfliktu evropských zásad místní samosprávy s českým komunálním právem, se Česká republika snažila vyhnout problémům se spíše méně nebezpečnými ustanoveními.

Po čtyřech letech od platnosti Evropské charty místní samosprávy v České republice byly z iniciativy místních samospráv zvažovány možnosti přístupu k dalším odstavcům Evropské charty místní samosprávy, jimiž není náš stát dosud vázán. Optimismus místních samospráv byl však poněkud utlumen vyjádřeními Ministerstva vnitra a Ministerstva financí České republiky, která se shodla na možnosti přistoupení maximálně ke třem ze šesti

¹¹² JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. epravo.cz [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>.

zbývajících článků, při splnění stanovených podmínek. V této souvislosti se jedná o ustanovení čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2, čl. 9 odst. 3.¹¹³

Česká republika se přijetím Evropské charty místní samosprávy zařadila mezi demokratické státy Evropy, které se zavázaly vytvořit podmínky pro fungování územní samosprávy a pro její rozvoj.¹¹⁴

4.3 Komparace vázanosti Evropskou chartou místní samosprávy ve vybraných smluvních státech

Jako prostředek k zajištění co možná nejširšího okruhu smluvních stran volí Evropská charta místní samosprávy obvyklý přístup. Jednotlivým smluvním státům připouští stanovit výhrady modifikující znění Evropské charty místní samosprávy, v němž budou smluvní strany skutečně vázány.¹¹⁵ Tyto výhrady jsou stanoveny například dle ústavních či zákonných možností, organizaci místních samospráv nebo rozdílností jejich fungování v jednotlivých smluvních státech.

Pro komparaci byly vybrány následující smluvní státy:

- Francie, která je vázána plně ustanoveními Evropské charty místní samosprávy až na výjimku článku 7 odstavce 2, což představuje stejnou výjimku, jakou deklarovala Česká republika.
- Slovenská republika, která má s Českou republikou nejen společnou historii, ale nepochybně je státem, který je České republice v oblasti místní samosprávy nejvíce blízký, neboť zdědil velmi podobný systém státní správy, který pocházel právě ze společné historie v Československu. Jelikož rozpadem Československa byly v obou státech rozpuštěny orgány místní samosprávy, čelily obě země podobným úkolům v oblasti obnovy úrovně místní samosprávy v kontextu reformy veřejné správy.¹¹⁶

¹¹³ Tamtéž.

¹¹⁴ FEJTEK, Petr. *Evropská charta místní samosprávy*. [online] [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.

¹¹⁵ FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. s. 46.

¹¹⁶ BRUSIS, Martin. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies*, 2005, roč. 19, č. 2, s. 291 - 316.

Avšak v rámci Evropské charty místní samosprávy představuje Slovenská republika stát, který přijal články, vůči kterým Česká republika naopak učinila výhrady.

- Nizozemské království, které stejně jako Česká republika učinilo výhrady k některým článkům, na druhou stranu naopak některé články oproti České republice přijalo.

Státy tedy byly vybrány dle několika kritérií, kdy se jedná o státy patřící do stejné smluvní skupiny přistoupivší k článkům, k nimž však Česká republika učinila výhrady; dále do skupiny přistoupivších států k celému obsahu Evropské charty místní samosprávy či smluvní státy deklarující stejné výhrady jako Česká republika.

Česká republika X Francie. Ratifikační listina Francie o přijetí Evropské charty místní samosprávy byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 17. ledna 2007. Francie se oficiálně řadí do skupiny smluvních států Evropské charty místní samosprávy, které se zavázali dodržovat všechna ustanovení, jež tento dokument obsahuje. V této souvislosti však Francie vznesla dvě výhrady. První výhrada se vztahuje k článku 3 odstavci 2, jež se zabývá samotným pojmem místní samosprávy. Toto ustanovení deklaruje, že právo na místní samosprávu má být vykonáváno radou či shromážděním. Ve svém obsahu se ustanovení zabývá způsobem ustavování členů daných orgánů a rovněž deklaruje pravomoc takto zvoleného orgánu zřídit výkonný orgán, jenž mu bude odpovědný. Francie v tomto případě vznesla domněnku, že ustanovení tohoto odstavce musí být vykládáno tak, že smluvní státy mají možnost vytvořit takovýto výkonný orgán, který bude odpovědný deliberativnímu orgánu místní samosprávy. Spíše se tedy jedná o konstatování či upřesnění významu tohoto ustanovení, než o samotnou výhradu ze strany Francie.¹¹⁷

Druhá, již faktická výjimka Francie se vztahuje na druhý odstavec sedmého článku Evropské charty místní samosprávy. V souladu s článkem 12 první části Charty, se Francie necítí být vázána daným ustanovením. Obsahově se ustanovení článku týká přiměřené finanční náhrady výdajů, jež jsou spojeny s výkonem úřadu, kompenzací ušlých příjmů a odpovídajícím sociálním zabezpečením. V této oblasti učinila stejnou výhradu jako Česká republika.¹¹⁸

¹¹⁷ List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government. In: Council of Europe. [online]. [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>.

¹¹⁸ Tamtéž.

Francie podnikla za období vlády prezidenta F. Mitterranda a ministra vnitra G. Defferra reformu veřejné správy, která se vyznačovala posilováním samosprávy, oslabením centralizačního vlivu vlády a konstituováním nové vyšší územní samosprávy na úrovni krajů. Ústavně zakotveny jsou tak obce, departmenty a od roku 2003 rovněž kraje. Zákon v oblasti místní samosprávy dovoluje zřízení i dalších územních jednotek.¹¹⁹

Při srovnání evropských orgánů místních samospráv je patrné, že mnoho z nich používá kompetence generálních pravomocí, což znamená, že mohou dělat cokoli, co není zákonem zakázáno. Francii je možno zařadit jako výjimku z daného pravidla, neboť zde existuje systém centrálních kontrolních pravomocí prostřednictvím centrálně jmenovaných úředníků, které ve Francii zosobňují francouzští prefekti, kteří vykonávají v daných oblastech místní samosprávy poručnictví.¹²⁰

Pro Francii je rovněž v oblasti místní samosprávy tradiční vysoká kumulace mandátů různých zastupitelských stupňů. Důležitou roli zde hraje i postavení obcí a jejich rozdílná působnost, která se odvíjí podle její velikosti a materiálních možností.¹²¹

Hlavním důvodem pro stanovení francouzské výhrady k ustanovení daného článku představuje především vysoký stupeň fragmentace francouzského podsystemu místních samospráv a odlišnosti postů závislých na těchto podsystemech, v nichž volení zástupci uskutečňují služby obyvatelstvu. Jejich postavení v malých obcích, které ve Francii převládají, se nemůže srovnávat s postavením místní samosprávy ve velkých obcích. Ani pro Francii, kde je charakteristický institucionální izomorfismus¹²², tak nemůže být zabezpečeno stejné uplatňování daného ustanovení.¹²³

¹¹⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. s. 41.

¹²⁰ ELCOCK, Howard. Can we compare Local Governments? A Manifesto for New Courses. *Teaching Public Administration*, 1998, roč. XVIII, č. 1, s. 31 – 47.

¹²¹ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. s. 41.

¹²² Institucionální izomorfismus znázorňuje strukturu místní samosprávy, kdy se všechny obce řídí podle stejného vzoru, politicky i administrativně.

¹²³ V rámci připomínek definovaných Francií k Evropské chartě místní samosprávy, Francie rovněž konstatovala, že v souladu s článkem 13, jsou místními a regionálními orgány, na něž se vztahuje tento dokument, územní orgány, pojmenovány podle článků 72, 73, 74 v Hlavě XIII Francouzské ústavy nebo které jsou vytvořeny na jejich základě. Francouzská republika se proto domnívá, že veřejné instituce založené na interkomunální spolupráci, nejsou územními samosprávnými celky a jsou vyloučeny z působnosti Evropské charty místní samosprávy.

Všechna doplněná konstatování či výhrady týkající se Evropské charty místní samosprávy byly uloženy u generálního tajemníka Rady Evropy dne 1. května 2007.¹²⁴

Česká republika X Slovenská republika. Slovenská republika přistupovala k jednotlivým ustanovením Evropské charty místní samosprávy postupně. Vůbec poprvé přistoupila k Evropské chartě místní samosprávy dne 23. února 1999.

V souvislosti s výše uvedeným, bylo první prohlášení, kterým ratifikovala některá ustanovení Charty v souladu s článkem 12, uloženo u generálního tajemníka dne 1. února 2000. Slovenská republika prohlašuje, že v souvislosti s daným prohlášením bude vázána ustanoveními následovně:

- čl. 2,
- čl. 3 odst. 2,
- čl. 4 odst. 1, 2, 4 a 6,
- čl. 5, čl. 6 odst. 1,
- čl. 7 odst. 1, 2 a 3,
- čl. 8 odst. 1, 2 a 3,
- čl. 9, odst. 2, 3, 4 a 8,
- čl. 10 odst. 1,
- článek 11.

Toto prohlášení nabylo platnosti v období od 1. června roku 2000.¹²⁵

Druhým prohlášením, kterým Slovenská republika rozšířila působnost Evropské charty místní samosprávy je prohlášení ze dne 29. července 2002, čímž se Slovenská republika dále cítí být vázána rovněž ustanovením čl. 6 odst. 2 daného dokumentu.¹²⁶

¹²⁴ *List of declarations made with respect to treaty No. 122.* European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

Místní samosprávy a manažeři místní samosprávy v sedmnácti evropských zemích. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 09. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/mistni-samospravy-a-manazeri-mistni-samospravy-v-sedmnacti-evropskych-zemich-i.aspx>>.

¹²⁵ *List of declarations made with respect to treaty No. 122.* European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

Třetím a zároveň posledním prohlášením, které Slovenská republika učinila, je prohlášení ze dne 16. května 2007, čímž v souladu s čl. 12 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy Slovenská republika prohlašuje rozšíření svých povinností v rámci tohoto dokumentu a domnívá se být vázána dalšími ustanoveními Evropské charty místní samosprávy, a to konkrétně:

- čl. 3 odst. 1,
- čl. 4, odst. 3 a 5,
- článku 9, odstavce 1, 5, 6 a 7,
- čl. 10, odst. 2 a 3.¹²⁷

Slovenská republika, ačkoli má s Českou republikou blízkou ústavní úpravu a společné právní tradice, přistoupila i k ustanovením Evropské charty místní samosprávy, vůči nimž Česká republika učinila výhrady. Tato skutečnost byla umožněna především díky uskutečnění významné reformy v právním pořádku Slovenské republiky, jež představovala reformu organizace a činnosti orgánů místní veřejné správy, decentralizaci působnosti ze státní správy na územní samosprávu obcí, měst a vyšších územně samosprávných celků a v neposlední řadě sehrála v tomto ohledu významnou roli proběhnuvší fiskální decentralizace.¹²⁸

Slovenská republika již při prvním prohlášení o ratifikaci některých článků Evropské charty místní samosprávy přistoupila k druhému odstavci článku 7, který definuje nutnost finanční náhrady a kompenzaci výdajů spojených s výkonem úřadu. Toto ustanovení mohla na rozdíl od České republiky přijat zejména z důvodu existence právní úpravy dané oblasti, kterou poskytuje zákon č. 369/1990 Z. zákon o obecnom zriadení, ve znení zmien niektorých zákonov, zákon č. 552/2003 Z. o výkone práce vo verejnom záujme či zákon č. 553/2003 Z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.¹²⁹

Stejně tak při prvním prohlášení přistoupila mimo jiné k ustanovení článku 9 odst. 3, který se vztahuje k finančním zdrojům místních orgánů, kdy alespoň jejich část pochází

¹²⁶ List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ *Európska charta miestnej samosprávy* [online]. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>>.

¹²⁹ *Elektronická zbierka zákonov. Informácie zo Zbierky zákonov a vestníkov ministerstiev SR* [online]. zbierka.sk [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.zbierka.sk>>.

z místních daní a poplatků. Možnost přistoupení k danému článku deklaruje sama Ústava Slovenské republiky ve svém článku 65 odstavec 2 a stejně tak je tato povinnost ustanovena v § 7 zákona č. 369/1990 Z. o obecnom zriadení, ve znení zmien niektorých zákonov či § 5 zákona č. 583/2004 Z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹³⁰

Následující ustanovení, se kterým Národní rada Slovenské republiky vyslovila souhlas, bylo ustanovení článku 6 odst. 2, který se vztahuje k pracovním podmínkám zaměstnanců místní správy. Tento krok Slovenské republiky umožnilo přijetí zákonů č. 312/2001 Z. zákona o štátnej službe a zákona č. 313/2001 Z. o verejnej službe.¹³¹

V souvislosti s třetím prohlášením byla rozšířena, v rámci komparace s Českou republikou, vázanost Slovenské republiky na článek 4, konkrétně jeho pátý odstavec a rovněž na článek 9, odstavce 5 a 6.

Do té doby vázanost nebyla možná z důvodu neexistence platného právního pořádku, který by umožňoval Slovenské republice zavázat se k dodržování čl. 4 odst. 5, jež se vztahuje k právu místních orgánů přizpůsobit výkon delegovaných pravomocí místním podmínkám. Přistoupení k danému ustanovení bylo umožněno především přijetím zákona č. 416/2001 Z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, díky kterému se Slovenská republika stala decentralizovaným státem s významným rozsahem kompetencí místních i regionálních orgánů územní samosprávy.¹³²

Co se týká článku 9, konkrétně odstavců 5 a 6 deklarujících ochranu finančně slabších místních orgánů či řádného projednání způsobu přidělených přerozdělovaných zdrojů, se Slovenská republika k daným ustanovením mohla připojit především díky přijetí zákonů o fiskální decentralizaci. Jedná se o zákon č. 523/2004 Z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, kterým byl upraven rozpočet sektoru veřejné správy, dále zákon č. 583/2004 Z. o rozpočtových pravidlech územní samosprávy, kterým byla upravena soustava rozpočtů

¹³⁰ Zákon č. 460/1992 Z., Ústava Slovenskej republiky, v znení zmien ústavných zákonov.

Zákon č. 369/1990 Z. o obecnom zriadení, ve znení zmien niektorých zákonov.

Zákon č. 583/2004 Z. o o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹³¹ Tento zákon byl následně nahrazen zákonem č. 552/2003 Z. o výkone práce vo verejnom záujme, ve znení zmien niektorých zákonov.

¹³² *Návrh na rozšírenie záväzkov Slovenskej republiky na ďalšie ustanovenia Európskej charty miestnej samosprávy* [online]. Národná rada Slovenskej republiky [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.nrsr.sk/web/dynamic/Download.aspx?DocID=249662>>.

územní samosprávy, zákon č. 564/2004 Z. o rozpočtovom určení výnosu dane z příjmov územnej samospráve a zákon č. 582/2004 Z. o miestnych daniach. V kontextu výše zmíněných zákonů a nařízení vlády je Slovenská republika schopna v souvislosti s článkem 9 odst. 5 Evropské charty místní samosprávy zabezpečit ochranu finančně slabších místních orgánů zavedením zodpovědných opatření na korekci důsledků nerovnoměrného rozdělení potencionálních finančních zdrojů a závazků, které musí strpět. Přitom však tyto postupy a opatření nesnižují svobodu konání místních orgánů v rámci jejich vlastních kompetencí. V souladu s článkem 9 odst. 6. Evropské charty místní samosprávy byl způsob přidělování přerozdělených zdrojů vhodným způsobem prokonzultován s orgány místní samosprávy.¹³³

Slovenská republika se tak postupně stala, ač je našemu státu v ústavní či právní oblasti a díky společné minulosti ze všech smluvních států Rady Evropy, potažmo Evropské charty místní samosprávy nejbližší a nejvíce podobná, vázanou všemi ustanoveními tohoto dokumentu. Čímž potvrdila i v mezinárodních vztazích vysoký stupeň decentralizace působnosti státu na územní samosprávu.

Česká republika X Nizozemské království. Nizozemské království je smluvním státem Evropské charty místní samosprávy, který ve srovnání s Českou republikou ve větší části k obsahu tohoto dokumentu přistoupil, k některým ustanovením však učinil výhrady stejně jako Česká republika.

Stejně výhrady stanovilo Nizozemské království v souvislosti s článkem 7 odst. 2 týkající se přiměřené finanční náhrady výdajů, spojených s výkonem úřadu a s pátým odstavcem článku 9, jež se vztahuje k ochraně finančně slabších místních orgánů a vznikem institutu zajišťujícího finanční vyrovnávání.¹³⁴

V případě článku 6 odstavce 2 stanovující správní struktury a zdroje odpovídající úkolům místních orgánů, vůči němuž vnesla Česká republika výhradu a necítí se být tímto ustanovením Charty vázaná, Nizozemské království učinilo prohlášení, ve kterém deklaruje,

¹³³ Zákon č. 416/2001 Z.. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znení zmien niektorých zákonov..

Zákon č. 523/2004 Z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ve znení zmien niektorých zákonov.

Zákon č. 564/2004 Z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, ve znení zmien niektorých zákonov.

Zákon č. 582/2004 Z. o miestnych daniach, ve znení zmien niektorých zákonov.

¹³⁴ List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

že v rámci Evropské charty místní samosprávy, pouze článek 9 má nějaký vliv na finanční zdroje místních úřadů. Což podle tohoto výkladu znamená, že místní orgány nesmějí přijmout žádné finanční nároky od vlády na základě ustanovení čl. 6 odst. 2 Charty. Podle názoru vlády Nizozemského království, nizozemské právní předpisy, jsou v souladu jak s literou tak účelem čl. 6 odst. 2 daného dokumentu.¹³⁵

Naopak se Nizozemské království ve srovnání s Českou republikou rozhodlo být vázáno článkem 4 odstavec 5 stanovujícím právo místních orgánů přizpůsobit výkon správy místním podmínkám a odstavci 3 a 6 článku 9 zakotvující finanční zdroje místních orgánů.

Vázanost odstavcem 5 článku 4 je možno shledávat v uplatňování tzv. systému společné správy. Tento systém totiž zahrnuje „státem nedotknutelné“ oblasti samosprávy, ve kterých mají územní samosprávné celky¹³⁶ v legislativních mezích plnou autonomii. Vedle tohoto pojetí samosprávy se ostatní úseky veřejné správy realizují skrz společné sdílení kompetencí a spolupráce mezi všemi úrovněmi veřejné správy, kdy rozdělení úkolů mezi jednotlivé vrstvy vždy závisí na konkrétní oblasti a situaci. V dané oblasti je tak upřednostňována maximalizace efektivity regulace a poskytování veřejných služeb s akcentem principu subsidiarity, v souladu s ustanovením pátého odstavce.¹³⁷

V souvislosti s odstavci 3 a 6 článku 9 Evropské charty místní samosprávy je nepochybně nutné spatřovat odůvodnění jejich vázaností v systému fiskální decentralizace a fiskální daňové autonomie¹³⁸ a existence právní úpravy, která obcím limituje sazby místních daní a obsahuje také relativní limity plánovaných investičních výdajů vůči ukazatelům finanční pozice obce. Výše uváděný systém společné správy je jednou z příčin poměrně nízké daňové autonomie obcí a značné závislosti na prostředcích státního rozpočtu. Nizozemí je extrémním příkladem nerovnováhy mezi vysokým podílem výdajů místních

¹³⁵ *List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.*

¹³⁶ Obce, provincie a vodní svazy.

¹³⁷ *List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.*

GROOT, Hans de. Financial autonomy of local and regional government. [online]. [Cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gaoyRmL4qYcJ:www.europeanchallenge.eu/media/presentations/ws3_Presentations.pdf+&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>.

¹³⁸ Tedy možnosti obcí do určité míry volně nakládat s přidělenými finančními zdroji a v rámci fiskální daňové autonomie možnosti obcí samostatně na svém území uvalovat, inkasovat a spravovat určité typy daní.

samospráv na veřejných výdajích a nízkým podílem místních daní na daňových výnosech. Za daňové příjmy obcí se považují pouze místní daně.¹³⁹

V souvislosti s ustanovením článku 13 Nizozemské království prohlásilo úmysl omezit působnost Evropské charty místní samosprávy na provincie a obce.¹⁴⁰

Na základě výše uváděných výhrad členských států Rady Evropy je možné tvrdit, že úprava místní samosprávy v jednotlivých zemích je řízena převážně domácími faktory, kdy funkční požadavky modernizace veřejné správy a domácí politické tlaky jsou rozhodujícími faktory, které vedou k restrukturalizaci územní samosprávy.¹⁴¹

Čtvrtá a zároveň poslední kapitola diplomové práce se ve svém obsahu zaměřuje na analýzu obsahu jednotlivých článků Evropské charty místní samosprávy, jimiž je Česká republika vázána, následně se zabývá komparací těchto článků ve srovnání s vybranými smluvními státy a v neposlední řadě se rovněž zaměřuje na postavení daného dokumentu v českém právním řádu. Kapitola porovnává rozsah vázanosti danými články ve vztahu k vybraným smluvním státům a podává základní vysvětlení tohoto stavu. Pro komparaci byla záměrně vybrána Francie, Slovenská republika a Nizozemské království.

¹³⁹ GROOT, Hans de. *Financial autonomy of local and regional government*. [online]. [Cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gaoyRmL4qYcJ:www.europeanchallenge.eu/media/presentations/ws3_Presentations.pdf+&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>.

¹⁴⁰ *List of declarations made with respect to treaty No. 122*. European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.

¹⁴¹ BRUSIS, Martin. Between EU Requirements, National Traditions and Competitive Politics: Re-Creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. *Governance*, 2002, roč. 15, č. 4, s. 531-539.

ZÁVĚR

Problematika, kterou se zabývá předkládaná diplomová práce „Evropská charta místní samosprávy“, představuje pro oblast, jak státní tak místní samosprávy velmi důležitý dokument, který má za cíl vytvořit evropský standard postavení místních společenství, jež je zakotvený na mezinárodní úrovni.

Sama místní samospráva, jakož i ustanovení daného dokumentu se opírají o teorii decentralizace. Teorie decentralizace je založena na přenosu určité části státní správy na jednotlivé decentralizované státní orgány, v našem případě na samosprávné veřejnoprávní korporace. Stát tímto způsobem ponechává část výkonu veřejné moci na veřejnoprávních korporacích, který je realizován pod dohledem, řízením a financováním. Teorii decentralizace jde rovněž chápat jako přenos určitých působností mimo oblast státní správy na samosprávu. V dynamickém pojetí teorie decentralizace obecně znázorňuje neustálý proces změny funkcí a kompetencí v systému veřejné správy, z čehož v konečném důsledku těží samosprávné útvary.¹⁴²

Diplomová práce se skládá celkem ze čtyř kapitol. Ve svém obsahu se snaží zachytit problematiku místní samosprávy z pohledu vlivu mezinárodního dokumentu Evropské charty místní samosprávy. Zabývá se tvorbou a realizací tohoto standardu místní samosprávy v samosprávném prostředí České republiky, a to v souvislosti s vymezením základních pojmů a vysvětlením zásadních konceptů dané oblasti pro pochopení a možnost jejího dalšího zkoumání.

Práce se ve své první kapitole zabývá základními pojmy a principy zkoumané oblasti, jako jsou místní samospráva, územní samosprávné celky, obec a kraj a jejich primární charakteristikou, které jsou stěžejní pro oblast veřejné správy. Rovněž se ve svém obsahu zabývá prameny vnitrostátní a mezinárodní právní úpravy, které se dané problematice věnují a představují základní kámen jejího právního zakotvení. Z nejdůležitějších vnitrostátních pramenů je nutné věnovat pozornost především: zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zákonu č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, ústavnímu zákonu č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dále zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění

¹⁴² KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vydání. Linde: Praha, 2008. s. 16.

pozdějších předpisů, zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákonu č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a v neposlední řadě samotné Evropské chartě místní samosprávy, jež byla vyhlášena jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

V následující kapitole se diplomová práce věnuje historickému exkurzu do vývoje fungování územní samosprávy od roku 1918 až do obnovení a fungování územní samosprávy po roce 1990. Jednotlivá časová období jsou zvolena záměrně od vzniku Československa. V rámci předkládané diplomové práce by totiž nebylo možné obsáhnout komplexní vývoj územní samosprávy od jejího samotného vzniku. Sama kapitola je zařazena jako propojující prvek pro návaznost jednotlivých kapitol, aby byla zajištěna kontinuita obsahu diplomové práce. Jedná se o analýzu nejvýznamnějších událostí, které měly významný vliv na vývoj územní veřejné správy až do přistoupení České republiky k Evropské chartě místní samosprávy.

Třetí kapitola se již věnuje samotné mezinárodní smlouvě, Evropské chartě místní samosprávy, sjednané na půdě Rady Evropy. Ve svém obsahu se zaměřuje na analýzu okolností vzniku dané mezinárodní smlouvy a definuje jednotlivé oblasti, kterých se ve svém obsahu Charta dotýká. Třetí kapitola má za úkol přiblížit základní charakteristiku tohoto mezinárodního dokumentu a v této souvislosti se zabývá vymezením jednotlivých článků a jejich dopadem na místní samosprávu.

Čtvrtá a zároveň závěrečná část se zabývá komparací jednotlivých článků Evropské charty místní samosprávy, jimiž je Česká republika vázána ve srovnání s ostatními smluvními státy. Analyzuje postavení daného dokumentu v českém právním řádu, vázanost České republiky jednotlivými články Evropské charty místní samosprávy a následnou komparací těchto článků s některými dalšími smluvními státy. Tato kapitola má za úkol porovnat rozsah vázanosti danými články ve vztahu k vybraným smluvním státům a podat základní vysvětlení tohoto stavu. Pro komparaci byly záměrně vybrány tyto státy - Francie, Slovenská republika a Nizozemské království. Vybrané smluvní státy Evropské charty místní samosprávy byly vybrány na základě několika kritérií, které zahrnují různorodost z hlediska politického uspořádání států, přístupu k jednotlivým ustanovením dokumentu a jejich vázaností ve vztahu k České republice a v neposlední řadě hrála roli rovněž dostupnost informací k dané problematice.

V této poslední části se práce zabývá vlivem jednotlivých ustanovení Evropské charty místní samosprávy v místních samosprávách vybraných států. Především se věnuje důvodům a možnostem přístupu k jednotlivým článkům, které přináší úprava místní samosprávy v tomto mezinárodním dokumentu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literatura:

- BRUSIS, Martin. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies*, 2005, roč. 19, č. 2, s. 291 - 316.
- BRUSIS, Martin. Between EU Requirements, National Traditions and Competitive Politics: Re-Creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. *Governance*, 2002, roč. 15, č. 4, s. 531-539.
- BURY, Agata. Local Finance in Poland in View of the European Charter of Local Self-government. *Economics & Sociology*, 2008, roč. 1, č. 1, s. 66 – 72.
- COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení* 1. vydání. Praha: Aspi, 2004. 440 s.
- ČERNOHORSKÝ, Jiří. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. 1. vydání. Praha: SMO ČR, 2012. 191 s.
- ELCOCK, Howard. Can we compare Local Governments? A Manifesto for New Courses. *Teaching Public Administration*, 1998, roč. XVIII, č. 1, s. 31 – 47.
- FINŽGAR, Mateja, OPLOTNÍK Žan Jan. Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria. *Lex Localis*, 2013, roč. 11, č. 3, s. 651-672.
- FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2012. 71 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012. 792 s.
- HENDRYCH, Dušan, BAKES, Milan. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 1997. 378 s.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu až po*

současnost. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 570 s.

- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 240 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2010. 377 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: Linde, 2008. 346 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 399 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva*. 1. vydání. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. 96 s.
- OULASVIRTA, Lasse, TURALA, Maciej. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Science*, 2009, roč. 75, č. 311, s. 311 - 332.
- PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. 2. aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 538 s.
- POMAHAČ, Richard. *České správní právo*. 2. rozš. a aktualiz. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. 183 s.
- POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 158 s.
- SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a Slovenska*. 1. vydání. Bratislava: EEDA, 2011. 369 s.
- SCHELLE, Karel, TAUCHEN, Jaromír. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2011. 897 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2008. 432 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír. 3. aktualiz. a uprav. vydání. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, ČR, a. s., 2013. 500 s.
- SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. 206 s.
- ŠIMÁNEK, Jiří. *Základy správního práva a veřejné správy*. 2. rozš. a aktualiz. vydání. Třebíč: Amaprint – Kerndl, 2012. 133 s.
- TARANDA, Petr. Dobrá správa ve veřejné správě - nový anebo jen prázdný pojem? *Daně a právo v praxi*, 2006, roč. 3, č. 9, s. 63 – 65.
- VÁPENÍK, Miroslav. *Územní samospráva*. 1. vydání. Praha: EUROUNION Praha, s. r. o., 2008. 567 s.

Právní předpisy:

- Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Vládní nařízení číslo 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů.
- Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon číslo 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení zmien ústavných zákonov.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ve znení zmien niektorých zákonov.
- Zákon č. 583/2004 Zb. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 552/2003 Zb. o výkone práce vo verejnom záujme, ve znení zmien niektorých zákonov.
- Zákon č. 416/2001 Zb. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znení zmien niektorých zákonov.
- Zákon č. 523/2004 Zb. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ve znení zmien niektorých zákonov.
- Zákon č. 564/2004 Zb. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ve znení zmien niektorých zákonov.
- Zákon č. 582/2004 Zb. o miestnych daniach, ve znení zmien niektorých zákonov.

Internetové zdroje:

- *Elektronická zbierka zákonov. Informácie zo Zbierky zákonov a vestníkov ministerstiev SR* [online]. zbierka. sk [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.zbierka.sk>>.
- *European Charter of Local Self-Government.* [online]. Council of Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>>.
- *European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report* [online]. Council of

- Europe [cit. 05. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>.
- *Európska charta miestnej samosprávy. Verejná správa* [online]. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>>.
 - FEJTEK, P. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.spojmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.
 - GROOT, Hans de. *Financial autonomy of local and regional government* [online]. [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gaoyRmL4qYcJ:www.europeanchallenge.eu/media/presentations/ws3_Presentations.pdf+&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>.
 - JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. epravo.cz [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>.
 - *List of declarations made with respect to treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government* [online]. Council of Europe [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>>.
 - *Místní samosprávy a manažeri místní samosprávy v sedmnácti evropských zemích.* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, [cit. 09. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/mistni-samospravy-a-manazeri-mistni-samospravy-v-sedmnacti-evropskych-zemich-i.aspx>>.
 - *Návrh na rozšírenie záväzkov Slovenskej republiky na ďalšie ustanovenia Európskej charty miestnej samosprávy* [online]. Národná rada Slovenskej republiky [cit. 10. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://www.nrsr.sk/web/dynamic/Download.aspx?DocID=249662>>.
 - WIDEMANNOVÁ, Marie. *Ratifikace s výhradou* [online]. Deník veřejné správy. Veřejná správa online [cit. 07. dubna 2014]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=1692>>.

ABSTRACT

The thesis deals with the functioning of local government under the patronage of the international documents of the European Charter of Local Self-Government. It analyzes local government, the historical development of major reforms of local government and international documents of the European Charter of Local Self-Government. Above all, it is trying to describe the issue in the context and to explain the basic concepts and their anchoring in the applicable legislation. The paper also defines the status of the document in the Contracting States of the Council of Europe and analyzes various provisions of the European Charter of Local Self-Government. Last but not least, the thesis compares selected articles of this document of local government of the Member States of the Council of Europe with articles which the Czech Republic has accepted.

This thesis presents and discusses one of the most topical issues in the functioning of local government and is trying to create comprehensive look at the adoption and the status of the international document of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic and in selected Contracting States of the Council of Europe.

ABSTRAKT

Předkládaná diplomová práce pojednává o fungování územní samosprávy pod záštitou mezinárodního dokumentu Evropská charta místní samosprávy. Ve svém obsahu se zabývá územní samosprávou, historickým vývojem nejvýznamnějších reforem místní samosprávy a analýzou mezinárodního dokumentu Evropská charta místní samosprávy. Především se snaží předejít danou problematiku v kontextu s vysvětlením základních pojmů a zakotvením této oblasti v platné právní úpravě. Práce dále definuje postavení daného dokumentu ve smluvních státech Rady Evropy a analyzuje jednotlivá ustanovení Evropské charty místní samosprávy. V neposlední řadě je v diplomové práci provedena komparace vybraných článků tohoto významného dokumentu místní samosprávy přistoupivších členských států Rady Evropy, s články, ke kterým ve spojitosti s tím dokumentem přistoupila Česká republika.

Diplomová práce představuje a popisuje jedno z velmi aktuálních témat v oblasti fungování územní samosprávy a snaží se ve svém obsahu vytvořit komplexní pohled na problematiku přijetí a postavení mezinárodního dokumentu Evropská charta místní samosprávy v České republice a ve vybraných smluvních státech Rady Evropy.

SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV

Evropská charta místní samosprávy

Územní samospráva

Vyšší územně samosprávné celky

Nižší územně samosprávné celky

Rada Evropy

Česká republika

Slovenská republika

Francie

Nizozemí

LIST OF KEY WORDS

European Charter of Local Self-Government

Local government

Higher local government units

Lower local government units

Council of Europe

Czech Republic

Slovak Republic

France

Netherlands