

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Iva Hladíková

Obec, kraj – působnost samostatná a přenesená

Bakalářská práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Obec, kraj – působnost samostatná a přenesená vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. března 2012

.....

Iva Hladíková

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala vedoucí bakalářské práce, JUDr. Dalimile Gadasové Dr., za odborné vedení, rady a připomínky.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Charakteristika veřejné správy	8
1.1. Veřejná správa	8
1.1.1. Státní správa	10
1.1.2. Samospráva	10
1.2. Reforma veřejné správy	11
2. Územní samospráva	14
2.1. Právní vymezení územní samosprávy	14
2.2. Judikatura Ústavního soudu	16
3. Působnost územních samosprávných celků	18
3.1. Samostatná působnost územních samosprávných celků	18
3.1.1. Samostatná působnost obce	19
3.1.2. Samostatná působnost kraje	22
3.2. Přenesená působnost	24
3.2.1. Druhy úřadů	24
4. Správní dozor nad činností územních samosprávných celků	27
4.1. Dozor nad samostatnou a přenesenou působností	27
4.2. Kontrola nad samostatnou a přenesenou působností	29
5. Výzkum	31
Závěr	36
Seznam použitých zdrojů	39
Shrnutí	43
Seznam klíčových slov	44
Přílohy	45

Seznam použitých zkratk

- * **FO** -fyzická osoba
- * **ECHMS** - sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů
- * **Listina** - usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- * **mj.** - mimojiné
- * **např.** – například
- * **OZV** – obecně závazná vyhláška
- * **PO** – právnická osoba
- * **příp.** - případně
- * **Sb.** – sbírka zákonů
- * **resp.** - respektive
- * **tzv.** – takzvaný
- * **ÚSC** – územní samosprávný celek
- * **Ústava** - ústavní zákon č. 1/1993 Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- * **VÚSC** – vyšší územní samosprávný celek
- * **ZÚSC** – základní územní samosprávný celek
- * **OZř** - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- * **KZř** - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- * **RozpočZ.** - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Jako téma mé bakalářské práce jsem si zvolila „Obec, kraj – působnost samostatná a přenesená.“ Tuto oblast jsem si vybrala hned z několika důvodů. Jednak proto, že mně tato problematika již při samotném studiu nebyla cizí a zvláště pak, abych si na tomto úseku správního práva utřídila a ujasnila znalosti studiem získané, ale i doplnila a získala informace nové. Dalším důvodem pro zvolení daného tématu byla tvorba dotazníku, jehož nástin mne napadal již od prvního přečtení mnou zvoleného zadání. Hlavním cílem mé bakalářské práce je poskytnout základní informace o samostatné a přenesené působnosti na úrovni obecní a krajské. Smyslem práce je, aby každý čtenář pochopil rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností a dokázal si tyto instituty uvědomit v praxi. Mým cílem tedy není postihnout dané téma do nejmenšího detailu, ale spíše se mu chci věnovat obecně a podat tak čtenáři určitý ucelený základ pro lepší orientaci v dané problematice. Ve své práci se zaměřím na obce, jakožto základní územně samosprávné celky, a na kraje, jakožto vyšší územně samosprávné celky. Blíže se však nebudu zabývat s ohledem na rozsah práce právní úpravou statutárních měst a hl. města Prahy, neboť jejich právní úprava se až na výjimky shoduje s právní úpravou obecní či krajskou. Při psaní práce budu vycházet z celé řady metod. Využiji metodu vědeckého a logického myšlení. Zejména použiji metodu popisnou, s jejíž pomocí se pokusím dostatečně jasně vysvětlit základní pojmy a instituty. Při uvádění příkladů k jednotlivým pojmům mi poslouží metoda selektivní a při zpracovávání dotazníku využiji též metodu analýzy. Celou svou práci hodlám rozdělit do pěti kapitol, které budu následně pro lepší orientaci dělit na další podkapitoly.

Ze všeho nejdříve se pokusím charakterizovat veřejnou správu a s ní související státní správu a samosprávu. Jedná se o základní pojmy, které jsou velmi důležité pro pochopení veškerých souvislostí, a proto je řadím hned na úvod své práce. Dále se budu zabývat změnami ve veřejné správě na počátku 90. let, které odstartovaly reformu veřejné správy. Zvláště se pak zaměřím na územní reformu a spojený model veřejné správy. Prostor bych také chtěla věnovat základní charakteristice a právnímu rámci územní samosprávy. Poukážu i na některé nálezy Ústavního soudu a budu se snažit interpretovat postoj Ústavního soudu k dané problematice. Značnou pozornost však chci věnovat působnosti samostatné a přenesené. Nejprve se zaměřím na působnost samostatnou, kterou bych se chtěla na těchto stránkách zaobírat v širším rozsahu než působností přenesenou, a to proto, že ji považuji za velice důležitou, nezbytnou a celkově mi je tato oblast bližší. Víím, že spousta mých vrstevníků, ale i lidí starších než jsem já, si pod tímto pojmem dokážou představit jen zlomek věcí, které sem opravdu patří, a proto na následujících stranách uvedu výčet nejdůležitějších

činností spadajících do samostatné působnosti obce. Následně je budu stručně charakterizovat. Velmi ráda bych se o daných příkladech více rozepsala, ale nepochybně by každý z nich vydal na samostatnou bakalářskou práci. Stručnou charakteristikou mám tedy na mysli to, že vybrané příklady krátce popíšu, uvedu, co který pojem znamená, čeho se týká, co obsahuje a samozřejmě odkážu i na příslušnou právní úpravu, která tyto činnosti podrobněji zpracovává. Při psaní mé práce musím brát neustále v potaz, že samosprávu obce a samosprávu kraje nelze slučovat, jedná se o dvě nezávislé samosprávy, avšak v některých činnostech se samostatná působnost kraje shoduje se samostatnou působností obce a právě v těchto případech již nebudu konkrétní činnosti dále rozvádět, pouze uvedu jejich název a odkážu na příslušné ustanovení. Vzápětí budu pokračovat obecným vymezením přenesené působnosti územních samosprávných celků a pokusím se stručně charakterizovat obecní úřad, pověřený obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a krajský úřad. Doufám, že si v mé práci najde místo i institut správního dozoru. Jsem si vědoma toho, že je to velmi široké a obsáhlé téma. Nehodlám se jím zabývat dopodrobna, ale ráda bych ve stručnosti shrnula to nejpodstatnější, jako je předmět dozoru a kontroly, kdo dozor a kontrolu uskutečňuje a vůči komu. Závěrečnou kapitolu hodlám zcela vyhradit praktické části spočívající v mnou sestaveném, rozdaném a vyhodnoceném dotazníku. K zařazení dotazníku do své práce mne vedly hned dva důvody, a to abych namátkou zjistila informovanost veřejnosti k dané věci. Druhým důvodem pak bylo zpestření a oživení mé práce. Prostřednictvím dotazníku bych chtěla zjistit vědomosti, resp. případný zájem veřejnosti týkající se tohoto tématu. Dotazník vyhodnotím dle tří předem stanovených kritérií. A to podle toho, zda se bude jednat o ženy nebo muže, podle jejich věku a podle zaměření jednotlivých otázek, které jsem rozdělila do čtyř pomyslných bloků. Pro lepší názornost se pokusím vytvořit odpovídající tabulky a grafy, které, jak pevně věřím, poskytnou čtenáři ucelený pohled na danou problematiku a lépe ho obeznámí s danými výsledky mého průzkumu.

Seznam všech použitých zdrojů bude uveden na konci práce. Veškeré použité právní předpisy odpovídají právnímu stavu ke dni 31. ledna 2012 a jsou uváděné pod čarou v platném znění.

1. Charakteristika veřejné správy

V první kapitole, která nese název Charakteristika veřejné správy, vysvětlím obecné pojmy, jako je správa, veřejná správa, státní správa a samospráva. Dále se ve stručnosti zmíním o reformě veřejné správy, resp. o změnách ve veřejné správě na počátku 90. let a budu pokračovat územní reformou a vývojem veřejné správy od roku 1993. Kapitulu zakončím teoretickým vymezením spojeného modelu veřejné správy.

1.1. Veřejná správa

Veřejná správa je obecně známý pojem, se kterým se každý z nás často setkává, ať už se jedná o odbornou literaturu, periodické publikace, internet, rádio nebo televizi. Pokud jde o vymezení pojmu veřejná správa, je třeba vycházet z obecnějšího pojmu správa, který sice dosud nebyl právně definován, ale obecně lze říci, že se jedná o činnost společenskou, cílevědomou a záměrnou, která spěje k dosažení určitého cíle. Tento cíl má pak povahu soukromou nebo veřejnou¹.

Příkladem správy soukromé je vedení vlastní společnosti čímž se rozumí její spravování, rozvoj, dosahování zisku, ale i dohled a kontrola nad jejím chodem. Jedná se tedy o zcela soukromý zájem, který je vykonáván soukromým subjektem z vlastní vůle k dosažení vlastního cíle a to v mezích právního řádu². Na rozdíl od soukromé správy je veřejná správa často vymezována jako správa veřejných záležitostí, kterou vykonávají veřejnoprávní subjekty ve veřejném zájmu. Nutno zmínit, že hranice mezi veřejnou a soukromou správou není nepřekročitelná. Jinými slovy se soukromé a veřejné spravování může prolínat³. Základem pro jednoznačné stanovení veřejné správy je bezpochyby institut veřejného zájmu. Veřejná správa je ústřední pojem správního práva. Je to správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Touto výkonnou mocí se především rozumí moc veřejná. Veřejná moc se pak dělí na moc státní a zbývající veřejnou moc⁴. Tato zbývající veřejná moc je od státní moci do jisté míry odvozena a rozpor s ní nepřichází v úvahu. Lze ji charakterizovat jako decentralizovanou státní moc, jejíž subjekty spolu se státem zajišťují a obstarávají správu státu jakožto správu veřejnou. Veřejná správa je tedy činností výkonnou, podzákonou, nařizovací, ochranou a donucovací. Její jednání je trvalé,

¹ GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 1. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 8 s.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009. 17 s.

³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část.* 6. vydání. Brno: Vydala Masarykova univerzita; Nakladatelství Doplněk, 2004. 51 s.

⁴ Zbývající veřejná moc je státem svěřena subjektům nestátního charakteru (subjekty územní samosprávy) ke správě veřejných záležitostí.

systematické, plánovité, vrchnostenské a směřuje k určitému cíli. Ústavnost, legalita a legitimita jsou tři principy, od nichž se odráží samotný výkon veřejné správy. Veřejnou správu lze pojmut ze dvou hledisek a to z hlediska organizačního (formální pojetí) a z hlediska funkčního (materiální pojetí). V organizačním pojetí je veřejná správa představována soustavou orgánů, úřadů a institucí, které jsou nositelé veřejné moci a vykonávají ji. Platí zde princip hierarchie, tedy vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi nimi. Nahlíží-li se na veřejnou správu z hlediska funkčního, hovoříme o projevech činností nařizovacích a podzákonných, které má veřejná správa za úkol naplňovat⁵. Subjektem veřejné správy je primárně stát a dále to jsou právnické nebo fyzické osoby, o kterých tak stanoví Ústava nebo zákon. Pro přiblížení základního dělení subjektů lze rozlišit veřejnou správu na správu vykonávanou státem a správu vykonávanou jinými subjekty než státem za podmínky zákonné delegace. Na základě této klasifikace se za subjekty veřejné správy považuje stát, veřejnoprávní korporace⁶, veřejné podniky⁷, veřejné ústavy⁸, FO⁹ nebo PO soukromého práva. S rozlišením subjektů souvisí i rozlišení vykonavatele veřejné správy, tedy toho, kdo veřejnou správu jménem subjektu vykonává. V případě, že subjektem veřejné správy je stát, vykonavatelem státní správy je ministerstvo nebo ústřední správní úřad. Pokud je subjektem obec nebo kraj, vykonavateli jsou jejich orgány¹⁰.

Závěrem lze o veřejné správě říci, že je to určitá lidská činnost, jejímž smyslem je zabezpečování výkonů a řízení určitých záležitostí. Jedná se o spravování veřejných úkolů nebo činností sledujících veřejný zájem. Veřejná správa se skládá ze dvou vzájemně oddělených, ale spolupracujících částí, a to ze státní správy a samosprávy. Pro lepší přehlednost viz Schéma členění veřejné správy.

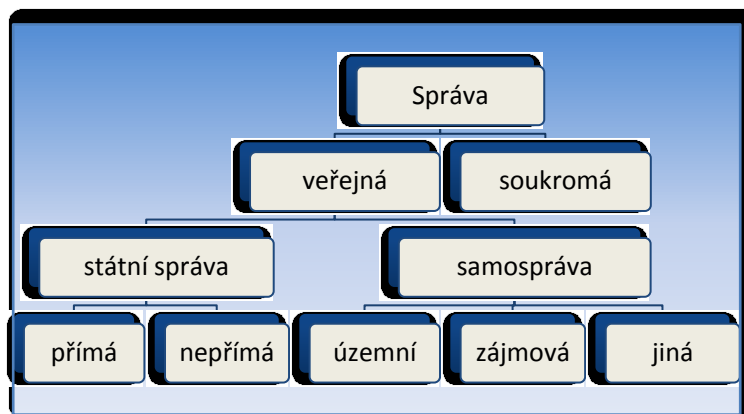


Schéma členění veřejné správy

⁵ PRŮCHA: *Správní právo: obecná část ...*, s. 46-55

⁶ Slovník českého práva charakterizuje veřejnoprávní korporaci jako společenství osob mající jednotné cíle a uskutečňující veřejné zájmy. Jedná se o právnickou osobu, která na vlastní jméno a ve své působnosti vykonává veřejnou správu. Lze je dělit na územní (obce, kraje) a profesní či zájmové (komory, svazky). MADAR: *Slovník českého práva ...*, s. 1573-1574

⁷ např. lesní stráž, stráž přírody...

⁸ např. státní školy...

⁹ FO a PO soukromého práva mohou plnit činnosti veřejné správy, jestliže jim byla zákonem stanovená působnost a pravomoc svěřena na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy.

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 102-107 s.

1.1.1. Státní správa

Součástí veřejné správy je státní správa, jejíž realizace je pro veškeré území státu upravena jednotně a nerozdílně příslušným zákonem¹¹. Státní správa je uskutečňována státem a je považována za nezastupitelnou součást veřejné správy. Jedním z charakteristických rysů státní správy je skutečnost, že je odvozena od podstaty, poslání a postavení státu a stejně tak i od podstaty a způsobu realizování výkonné moci ve státě. Státní správa neztělesňuje pouze činnost výkonnou ale i iniciativní a tvůrčí. To znamená, že se podílí na tvorbě zákonů. Svým charakterem lze státní správu rovněž označit jako organizující a mocensko-ochrannou činnost státu, která pojímá jak prvky řízení, tak prvky regulace. Státní správu lze dělit na státní správu přímou¹², realizovanou orgány státu a na státní správu nepřímou¹³ uskutečňovanou veřejnoprávními korporacemi v přenesené působnosti nebo se také může jednat o výkon státní správy, který byl na základě zákona delegován na soukromé FO a PO¹⁴.

Státní správa působí vůči adresátům navenek, ale i dovnitř. Vnitřní činnost státní správy spočívá v plnění úkolů a zajišťování správného fungování existujícího systému státní správy. Vnější činností se pak rozumí vlastní poslání státní správy, které směřuje a je vykonáváno vůči adresátům, tedy vůči FO a PO¹⁵. Státní správu lze rovněž pojímat z hlediska funkčního a organizačního. Pro funkční pojetí státní správy je typická ochranná činnost státu, která se vyznačuje výkonnou, podzákonnou a nařizovací povahou. Uskutečňuje se ve vztazích, ve kterých na jedné straně stojí orgány státní správy a na straně druhé to jsou objekty působení státní správy, vůči kterým je toto řízení vykonáváno¹⁶. Pojetí organizační lze charakterizovat jako systém orgánů vykonávajících státní správu, který je hierarchicky seřazen. To znamená, že se jedná o vztahy nadřízenosti a podřízenosti, kde platí klasická podřízenost adresátů nižšího postavení vůči adresátovi stojícího nad ním.

1.1.2. Samospráva

Samosprávu je možno definovat jako samostatnou a nezávislou správu vlastních záležitostí, která je uskutečňována subjekty odlišnými od státu, tedy veřejnoprávními

¹¹ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2003. 17 s.

¹² Hendrych za přímé vykonavatele státní správy označuje: vládu, ministerstva, jiné správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou (Český statistický úřad) nebo řízené ministerstvy (Česká obchodní inspekce) a jiné správní úřady s omezenou územní působností (celní správa). HENDRYCH: *Správní právo: obecná část ...*, s. 126-131

¹³ Za nepřímé vykonavatele státní správy Hendrych považuje subjekty (orgány obcí a krajů), kterým byl výkon státní správy propůjčen na základě zákona a v jeho mezích. HENDRYCH: *Správní právo: obecná část ...*, s. 132

¹⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo ...*, s. 19

¹⁵ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část ...*, s. 11

¹⁶ PRŮCHA: *Správní právo: obecná část ...*, s. 59-62

korporacemi. Obsah pojmu samospráva v sobě zahrnuje aspekt politický, právní, ekonomický, sociologický, jakož i další aspekty, které rovněž reflektují její historický vývoj¹⁷. Samosprávu neboli správu vlastních záležitostí je nutno odlišovat od správy soukromé. Samospráva je nepodřízená a nezávislá na státní správě a ve spolupráci s ní se účastní výkonu veřejných záležitostí a sama pak ztělesňuje výkonné působení na společenský život obyvatel prostředky nestátního charakteru¹⁸. Lze ji dělit na územní a zájmovou, přičemž platí, že je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Vztah samosprávy resp. veřejnoprávních korporací ke státu lze popsat jako vztah vyvážený a partnerský. Subjekty samosprávy mohou vykonávat pouze tu část správy, která se jich přímo týká. Prostředky, jimiž subjekty zabezpečují správu svých záležitostí, nemají státně mocenský charakter nýbrž charakter veřejnoprávní.

Dle výše zmíněných charakteristik lze tedy shrnout, že samospráva je uskutečňována veřejnoprávními subjekty, které jsou odlišné od státu a tudíž nemá mocenský charakter. Samospráva se při své činnosti řídí zákony a vlastními akty. Jedná se o tzv. samořízení a samoregulaci, kdy splývá subjekt s objektem. Samosprávná veřejnoprávní korporace se tedy spravuje sama, rozhoduje a spravuje vlastní záležitosti dle své vůle, požadavků a cílů. Tyto záležitosti jsou realizovány jejími orgány, pro něž platí, že v samosprávných vztazích vystupují a jednají svým jménem¹⁹.

1.2 Reforma veřejné správy

Rok 1989 přinesl změny politické a společenské, které měly zásadní vliv na dosavadní vývoj veřejné správy. Je tedy na místě označit tento rok za rok zlomový zejména v oblasti veřejné správy. Nejenže byla zahájena přeměna z totalitního na demokratický stát, ale rovněž se na povrch dostal požadavek změny veřejné správy, která by byla v souladu se zásadami a principy demokratického právního státu²⁰. Přetrvávající soustava národních výborů budována od roku 1944 dle sovětského vzoru se stala nevyhovující a již v roce 1990 se objevily návrhy na navrácení se zpět k tradičnímu správnímu systému, který byl znám do konce první Československé republiky²¹. Následovalo tedy zrušení místních, okresních i krajských národních výborů. Národní výbory na okresní úrovni byly nahrazeny okresními úřady, které vykonávaly státní správu. Národní výbory na krajské úrovni byly zrušeny

¹⁷ ZÁŘECKÝ, Pavel. O Samosprávě. *Správní právo*, 1997, roč. XXX, č. 6, s. 321-322.

¹⁸ PRŮCHA: *Správní právo: obecná část ...*, s. 62

¹⁹ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část ...*, s. 13

²⁰ Ministerstvo vnitra: *Reforma veřejné správy ...*, s. 7

²¹ SCHELLE, Karel a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 227 s.

bez náhrady²². Podstatou místní samosprávy se stala obec, jejíž postavení bylo upraveno v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích. Tento zákon jednoznačně rozlišil výkon samostatné působnosti od působnosti přenesené, která po dobu působení národních výborů splývala. Zákon samostatnou působnost vymezil jako záležitosti obce, které jsou obcí samostatně spravovány, a v §14 pak samostatnou působnost stanovil demonstrativním výčtem. Přenesenou působnost tentýž zákon definoval jako státní správu, kterou obec vykonává v rozsahu stanoveném zvláštními zákony²³.

Po rozpadu federace a vzniku samostatné České republiky však nadále trvalo obecní zřízení z roku 1990. Reforma veřejné správy byla započata reformou správy územní, s níž souběžně probíhaly i změny povahy a funkce veřejné správy²⁴. První etapou územní reformy bylo zřízení vyšších územních samosprávných celků²⁵, jakož i vytvoření jejich právního rámce, logistických a finančních podmínek pro vznik a jednání jejich orgánů. Pravděpodobně nejdůležitějším opatřením v první fázi reformy byla dekoncentrace a decentralizace výkonu veřejné správy v České republice dle zákona č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Tento zákon přenesl některé působnosti z ministerstev a okresních úřadů na kraje. V souvislosti s první fází reformy bylo přijato několik zákonů, které v novelizované podobě platí dodnes²⁶. Druhá fáze reformy navazovala na první a odstartovala 31. prosince 2002, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů a k transferu jejich kompetencí na orgány obcí a krajů. Jednalo se tedy ještě o hlubší decentralizaci a dekoncentraci. Na úrovni obcí a krajů byl zřízen tzv. spojený model výkonu veřejné správy²⁷.

Zřízení obecní samosprávy postavilo Českou republiku před důležitou otázkou a to, zda bude na území státu uplatňován spojený model výkonu veřejné správy nebo model oddělený²⁸. Rozhodnutí bylo nakonec politické. Poslanecká sněmovna velkou většinou hlasů rozhodla o uplatňování modelu spojeného. Svědčil pro něj i důvod jeho existence v Německu a Rakousku jakožto států historicky velmi blízkých z pohledu správních tradic²⁹. Spojený model tedy představuje výkon státní správy orgány samosprávy v přenesené působnosti.

²² Ministerstvo vnitra: *Reforma veřejné správy ...*, s. 16

²³ § 13 - 21 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, účinném ke dni 11. 11. 2000.

²⁴ SCHELLE: *Dějiny české veřejné správy ...*, s. 232

²⁵ Kraje byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²⁶ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

²⁷ Ministerstvo vnitra: *Reforma veřejné správy ...*, s. 18-21

²⁸ Oddělený model spočívá ve výkonu státní správy a samosprávy ve dvou oddělených soustavách orgánů.

²⁹ MATULA, Miloš. Reforma územní veřejné správy v České republice. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 123.

Jinými slovy obce³⁰ a kraje v rámci svého území, které je stanovené hranicemi oddělovacími je od jiných územních samosprávných celků, vykonávají působnost přenesenou (státní správu) vedle působnosti samostatné (samosprávy).

³⁰ Rozlišujeme obce trojího typu a to dle rozsahu státní správy, kterou vykonávají.

2. Územní samospráva

Druhá kapitola je zaměřena na základní vymezení územní samosprávy. Nejprve se budu zabývat Evropskou chartou místní samosprávy, která je v rámci právní úpravy Evropské unie, považována za jeden z nejdůležitějších dokumentů. Poté se přesunu na domácí půdu, kde se budu soustředit na Ústavu a její vztah k územní samosprávě. Dále bude následovat zákonný rámec územní samosprávy, který nás mj. seznámí se současným územním členěním České republiky. Závěr této kapitoly poslouží jako odkaz na několik nálezů Ústavního soudu týkajících se dané problematiky a bude zde také uvedeno mnou vybrané stanovisko Ústavního soudu týkající se samosprávy resp. samostatné působnosti.

2.1. Právní vymezení územní samosprávy

Důležitým dokumentem pro územní samosprávu je Evropská charta místní samosprávy, která byla přijata 15. října 1985 ve Štrasburku. Česká republika ji podepsala 28. května 1998 a vstoupila v platnost 1. září 1999. Charta vychází ze dvou základních zásad, a to, že místní společenství jsou podstatou kteréhokoliv demokratického zřízení a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných. Primárním cílem ECHMS je vytvoření společného a obecného standardu pro zajištění místní samosprávy. Charta zavazuje smluvní strany k tomu, aby ve svém zákonodárství zakotvily politickou, právní a finanční nezávislost samosprávy. ECHMS se člení na tři části a obsahuje ustanovení závazná, ale i ustanovení dobrovolná³¹. Dle charty je místní samospráva vymežována jako právo a schopnost místních společenství na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných a to v mezích příslušných zákonů³². V dalších částech dokumentu bychom našli vymezení rozsahu místní samosprávy, ochranu hranic místních správních jednotek, správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, správní dozor nad činností místních společenství a jejich finanční zdroje, právo místních společenství se sdružovat jakož i samotnou právní ochranu místní samosprávy. Vedle ECHMS sehrává podstatnou roli na tomto úseku také doporučení Výboru ministrů rady Evropy³³.

Územní samosprávu nelze pojímat jen jako výtvor ústavodárce. Současná forma územní samosprávy souvisí s jejím přirozeným vývojem a to jak historickým, kulturním tak i politickým či sociálním. Princip územní samosprávy je zakotven v čl. 8 Ústavy ČR, který

³¹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. CXLV, č. 1, s. 39-40.

³² čl. 3 odst. 1 ECHMS

³³ sdělení č. 123/1995 Sb., o přístupu České republiky ke Statutu Evropy

říká, že se zaručuje samospráva ÚSC. Dle Ústavy se Česká republika člení na obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územně samosprávné celky). Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu, jsou to veřejnoprávní korporace, které mohou vlastnit majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu³⁴. Z čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR pak vyplývá, že stát může zasahovat do činnosti ÚSC, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen takovým způsobem, který zákon stanoví³⁵. Z Ústavy lze dále vyvodit existenci smíšeného modelu. Tento předpoklad plyne z čl. 105 Ústavy, který stanoví, že výkon státní správy, lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, pokud to stanoví zákon. Ústava dále zakotvuje i neméně důležitá pravidla normotvorby, kdy zastupitelstva ÚSC mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky³⁶ a orgány územní samosprávy mohou (stejně jako ministerstva či jiné správní úřady) vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny³⁷.

Přejdeme-li od ústavního zakotvení územní samosprávy k jejímu zákonnému rámci, je důležité vědět, že obce a kraje jsou považovány za nositele územní samosprávy v České republice, přičemž zákon stanoví zvláštní postavení pro Prahu, která je současně obcí, krajem a hlavním městem České republiky³⁸. Každá část území České republiky náleží některé obci. Obce jsou pak součástí některého kraje. Výjimku ovšem tvoří vojenské újezdy. Jedná se o územně správní jednotku neboli vymezenou část území státu určenou k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil³⁹. Mezi společné znaky obcí a krajů se řadí územní základ, osobní základ a základ ekonomický⁴⁰. Obec je základní územní samosprávné společenství občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je rovněž veřejnoprávní korporací vlastnící majetek a vystupující v právních vztazích svým jménem. Z těchto vztahů nese odpovědnost. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území, plní potřeby svých občanů a chrání veřejný zájem. Obec je spravována zastupitelstvem obce. Mezi další orgány obce se řadí rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce⁴¹. Počet obcí dle statistického úřadu ke dni 1. 1. 2011 je 6 251⁴². Kraje jako vyšší územně samosprávné celky byly zřízeny ústavním zákonem a v současnosti jejich počet dosahuje čísla

³⁴ čl. 99 – 101 Ústavy

³⁵ Jedná se o ústavní záruku ochrany územní samosprávy před zásahy státu.

³⁶ čl. 104 odst. 3 Ústavy

³⁷ čl. 79 odst. 3 Ústavy

³⁸ § 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

³⁹ § 30 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

⁴⁰ HENDRYCH: *Správní právo: obecná část ...*, s. 142

⁴¹ § 1-5 OZř

⁴² Český statistický úřad. Souborné informace. Malý lexikon obcí ČR 2011. *Městské obyvatelstvo podle různých kritérií*. Dostupné na < http://www.czso.cz/csu/2011edici/plan.nsf/publ/1302-11-r_2011 >

14 včetně hlavního města Prahy. Kraj je rovněž považován za územní společenství občanů s právem na samosprávu. Stejně jako obec je veřejnoprávní korporací vlastníci majetek, hospodařící dle vlastního rozpočtu a vystupující v právních vztazích svým jménem. Z těchto vztahů nese příslušnou odpovědnost. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území, jakož i o potřeby svých občanů. Kraj je spravován zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad, popř. zvláštní orgán kraje, který je zřízen dle zákona o krajích. Vedle výše zmíněných VÚSC existují i další kraje považující se za jednotky územního členění státu, které byly zřízeny zákonem v roce 1960⁴³. Tento zákon stanoví sedm krajů⁴⁴, které se následně dělí na okresy a okresy pak na obce a vojenské újezdy. Příznačným znakem pro tyto kraje je přítomnost sídel, jako jsou krajské soudy nebo krajská státní zastupitelství⁴⁵.

Vztahy mezi obcemi jako ZÚSC a kraji jako VÚSC je třeba odlišit z pohledu samostatné a přenesené působnosti. Z hlediska samosprávy jsou obce a kraje na sobě nezávislé, rovnocenné a neplatí zde princip hierarchie. Hovoříme tak o vztazích kooperačních a koordinačních. Naopak v rámci přenesené působnosti je obec vůči kraji v postavení hierarchickém a platí zde vztahy subordinační neboli podřízené⁴⁶.

2.2. Judikatura Ústavního soudu

Judikatura Ústavní soudu sehrává důležitou roli při dotváření ústavního textu. Ústavní soud se v oblasti územní samosprávy zabývá mnoha úseky. Řeší otázky financování výkonu přenesené působnosti nebo rozsah kompetencí územní samosprávy v samostatné i přenesené působnosti. S jistotou lze však tvrdit, že největší objem judikatury Ústavního soudu se v této oblasti týká OZV. Jedním z velmi důležitých a podstatných, i když v současné době již postarších nálezů Ústavního soudu, je nález ze dne 24. 11. 1998. Ústavní soud se v tomto nálezu zabývá obsahovým vymezením územní samosprávy. Základem tohoto nálezu byl návrh okresního úřadu na zrušení právního předpisu týkajícího se veřejného pořádku a čistoty ve městě, jinými slovy se jednalo o přezkum ústavnosti a zákonnosti OZV. V samotném obiter dictu tohoto nálezu bychom našli krátké zamyšlení Ústavního soudu nad problémy územní samosprávy. Tyto problémy vyvstaly na povrch již v roce 1990 a přetrvávají prakticky doposud⁴⁷. Ústavní soud je ve výše zmiňovaném nálezu toho názoru,

⁴³ zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

⁴⁴ Kraj Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský.

⁴⁵ HENDRYCH: *Správní právo: obecná část* ..., s. 143

⁴⁶ VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. 35 s.

⁴⁷ VEDRAL: *Právní úprava postavení územních samosprávných celků* ..., s. 31

že způsob jakým zákonodárce definoval samostatnou působnost obce, přináší České republice, jakožto svrchovanému, jednotnému a demokratickému státu problémy. Jedná se o takový způsob vymezení, který zahrnuje „výčet většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jakoby zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným..... Zákonodárce tím však stojí před složitou úlohou, neboť zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složité moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci⁴⁸...“ Je tedy namístě stanovit pouze takové záležitosti, které by byly v těsném vztahu s místním společenstvím a mohly by jím být rovněž samostatně zvládnuty⁴⁹.

⁴⁸ nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97

⁴⁹ Mezi další nálezy Ústavního soudu týkající se územní samosprávy patří: nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000; nález Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03; nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06; nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

3. Působnost územních samosprávných celků

Dříve než se pustím do samotného psaní je na místě vymezit dva důležité pojmy, které s touto problematikou úzce souvisí. Jedná se o pravomoc a působnost. Působnost může být obecně charakterizována jako právem uznaný okruh stanovených úkolů. Jedná se o obsah, rozsah, druh a předmět činností, které jsou vykonávány příslušnými správními orgány⁵⁰. Rozeznáváme působnost věcnou a územní. Naopak pravomoc lze v širším slova smyslu definovat jako svěřené právní prostředky určitému správnímu orgánu k naplňování jeho úkolů, tedy k uskutečňování jeho působnosti. V užším smyslu se pravomocí rozumí vydávání správních aktů např. nařízení nebo uzavírání veřejnoprávních smluv. Na následujících stranách se tedy zaměřím na působnost územní. Jak již bylo předesláno v předchozích kapitolách, tak ÚSC vykonávají dvojí působnost, a to tzv. působnost samostatnou (vlastní, samosprávnou, přirozenou), a dále tzv. působnost přenesenou (delegovanou, cizí). V první části této kapitoly vysvětlím pojem samostatná působnost a dále se pokusím nastínit nejdůležitější záležitosti, které spadají do této problematiky a to jak na úrovni obecní, tak na úrovni krajské. Ve druhé části pak objasním pojem přenesená působnost a následně budu stručně charakterizovat jednotlivé druhy úřadů.

3.1. Samostatná působnost územních samosprávných celků

Samostatnou působností se rozumí samostatné spravování vlastních záležitostí, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jde tedy o výkon samosprávy a spadají sem zejména záležitosti týkající se života obyvatel na místní úrovni⁵¹. Ústava sice zakotvuje právo na samosprávu, ale rozsah samostatné působnosti již nestanoví a přenechává je tak běžnému zákonodárství. Rovněž platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí nebo krajů a nestanoví přitom, že jde o působnost přenesenou, platí, že jde vždy o působnost samostatnou⁵². Okruh záležitostí spadajících do samostatné působnosti ÚSC je uveden v zákoně pouze demonstrativně⁵³. Výčet taxativní neboli úplný či vyčerpávající stanovit nelze, neboť zájmy místních samospráv jsou plynulé v čase. Jinými slovy se s vývojem každé

⁵⁰ GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 3. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 9-10 s.

⁵¹ HENDRYCH: *Správní právo: obecná část ...*, s. 160

⁵² § 8 OZř a § 4 KZř

⁵³ Kopecký je toho názoru, že činnosti vykonávané v samostatné působnosti ÚSC lze rozlišovat na úkoly fakultativní a obligatorní. Fakultativní (dobrovolné) úkoly poskytují možnost volby rozhodnutí, a to zda je dané územní společenství bude či nebude realizovat (obec stanoví prostřednictvím OZV místní poplatky). Úkoly obligatorní (povinné) jsou plněny ÚSC a jedná se o zabezpečování stanovených úkolů. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 174-175 s.

společnosti objevují nové resp. jiné potřeby a zájmy lidí se tak mění⁵⁴. V zákonech upravujících ÚSC se okruh činností v samostatné působnosti částečně liší⁵⁵.

3.1.1. Samostatná působnost obce

Zákon o obcích stanoví výčet nejdůležitějších oblastí náležejících do samostatné působnosti obce. Ve zvláštních zákonech bychom pak našli další ustanovení týkající se obce a činností spadajících do její samostatné působnosti. Obecně sem patří takové záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o státní správu vykonávanou orgány obce nebo o působnost, která je na základě zvláštního zákona svěřena správním úřadům jakožto výkon státní správy, a další záležitosti, které jsou svěřeny zákonem. Obec v rámci své samostatné působnosti a v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi pečuje ve svém územním obvodu o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Zejména se jedná o potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje jakož i ochrany veřejného pořádku⁵⁶. O činnostech spadajících do samostatné působnosti obce rozhoduje zastupitelstvo⁵⁷ obce nebo rada⁵⁸ obce.

Do samostatné působnosti obce patří zejména **hospodaření obce**. Dle zákona mají obce právo vlastnit majetek, spravovat jej a hospodařit s ním. Obec využívá svůj majetek účelně a hospodárně, pečuje o jeho zachování a rozvoj. Obec také zabezpečuje ochranu svého majetku před zničením, poškozením, odcizením nebo porušením. Mimo jiné vede jeho evidenci⁵⁹. Je-li záměrem obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek⁶⁰, popř. jej pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku, zveřejní jej na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu, aby se případní zájemci mohli hlásit⁶¹. Dále sem řadíme **rozpočet obce**, který je schvalován zastupitelstvem obce⁶². Následné zajišťování hospodaření dle schváleného rozpočtu již náleží do působnosti rady⁶³. Tvorba, postavení, obsah, funkce a veškerá pravidla pro hospodaření s finančními prostředky obce

⁵⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 124 s.

⁵⁵ Srov. samostatná působnost obce a samostatná působnost kraje

⁵⁶ § 35 OZř

⁵⁷ Podrobněji § 84 a § 85 OZř

⁵⁸ Podrobněji § 102 OZř

⁵⁹ zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

⁶⁰ Nemovitosti jsou označovány příslušnými údaji dle zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)

⁶¹ § 38 OZř

⁶² § 84 odst. 2 písm. b) OZř

⁶³ § 102 odst. 2 písm. a) OZř

jsou stanoveny ve zvláštním zákoně⁶⁴. **Závěrečný účet obce** pak obsahuje veškeré údaje týkající se ročního hospodaření obce, které jsou zpracovávány po skončení kalendářního roku. Spolu se zprávou o přezkoumání hospodaření obce⁶⁵ je projednán a schvalován zastupitelstvem do 30. června následujícího roku. V případě výskytu nedostatků je přijato opatření k nápravě⁶⁶.

Do samostatné působnosti obce také patří **vydávání komunálních dluhopisů obce**, které se řídí zvláštním zákonem⁶⁷ a je podmíněno souhlasem Ministerstva financí, v jehož záměru je omezovat nadměrnému zadlužování obcí.

Zastupitelstvo v samostatné působnosti také schvaluje **program rozvoje územního obvodu obce**⁶⁸. Jedná se např. o rozvoj podnikání, vytváření nových pracovních míst, zabezpečování vzdělávání, výzkum a technologický vývoj přispívající k celkovému rozvoji regionu, rozvoj kultury, rozvoj občanské vybavenosti a sociálních služeb⁶⁹...

Spolupráce obce s jinými obcemi, popř. s dalšími subjekty⁷⁰ patří dle zákona rovněž do samostatné působnosti obce. Vzájemně spolupracovat mohou obce s jinými PO či FO, popř. s obcemi v jiných státech. Tyto formy spolupráce jsou uskutečňovány jednak na základě smlouvy, která je uzavřená ke splnění konkrétního úkolu nebo na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí⁷¹. Další možností spolupráce je dle zvláštního zákona⁷² založení PO dvěma nebo více obcemi.

Ukládání pokut za správní delikty je nadána obec v samostatné působnosti vůči podnikajícím FO a PO za porušení či nesplnění povinnosti nebo za jednání zákonem uložená. Obec má právo zahájit řízení o uložení pokuty do jednoho roku, avšak nejpozději do dvou let ode dne kdy došlo k porušení povinnosti⁷³. O uložení pokuty rozhoduje rada⁷⁴ a výnos z pokut plyne do rozpočtu obce.

Mezi další činnosti, které řadíme do samostatné působnosti obce, nesmí chybět ani **zřizování a zakládání PO a organizačních složek obce**⁷⁵. To znamená, že obec může

⁶⁴ RozpočZ.

⁶⁵ zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkum provádí auditor nebo krajský úřad v přenesené působnosti.

⁶⁶ § 43 OZř

⁶⁷ § 27 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech

⁶⁸ §84 odst. 2 OZř

⁶⁹ § 3 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁷⁰ § 49-55 OZř

⁷¹ Dobrovolný svazek obcí je PO, jejímiž členy mohou být pouze obce a jsou vytvářeny zejména za účelem ochrany a prosazování společných zájmů obcí. Jde např. o oblast školství, zdravotnictví, požární ochrany...

⁷² § 23 RozpočZ.

⁷³ § 58-59 OZř

⁷⁴ § 102 OZř

⁷⁵ § 35a OZř

zřizovat příspěvkové organizace, což jsou PO, které však nemají právní subjektivitu a jsou obvykle zřizovány jako organizace neziskové. Stejně jako příspěvková organizace tak ani organizační složka obce nemá právní subjektivitu, není však ani PO. Taktéž není účetní jednotkou. Vzniká z rozhodnutí zastupitelstva obce a hospodaří jménem svého zřizovatele tedy jménem dané obce⁷⁶.

Obecní policie zajišťuje místní záležitosti veřejného pořádku a plní i jiné úkoly, které stanoví zvláštní zákon. Jedná se o orgán obce, který je zřizován a zrušován zastupitelstvem příslušné obce prostřednictvím OZV. Její činnost řídí starosta popř. jiný pověřený člen zastupitelstva. Na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s jinou obcí, vykonává obecní policie jí svěřené úkoly i na jiném území obce⁷⁷.

Obec dle zákona uděluje FO, které se podstatným způsobem zasloužily zejména o rozvoj obce, **čestné občanství**. Mimoto může obec udělovat i **ceny obce**⁷⁸.

Místní referendum též spadá do samostatné působnosti obce⁷⁹ a je upraveno ve zvláštním zákoně, který stanoví, že oprávněné osoby mají právo v referendu hlasovat o všech otázkách týkajících se samostatné působnosti obce s výjimkou místních poplatků, rozpočtu a v dalších případech stanovených zákonem⁸⁰.

Dle zákona může dojít ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce. Tyto **změny v území obce** jakož i postup při těchto činnostech stanoví zákon o obcích. Nepatrné změny hranic obcí jsou realizovány dle dohody příslušných obcí a to po projednání s příslušným katastrálním úřadem⁸¹. Obci také přísluší rozhodnout o názvech částí obce, ulic a dalších veřejných prostranství. Je povinna oznámit jména nově vzniklých částí obce, změny jejich názvů, popř. i zánik části obcí Ministerstvu vnitra, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu a také příslušnému katastrálnímu úřadu⁸².

Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány zastupitelstvem⁸³ dané obce v samostatné působnosti. Jedná se o podzákoný právní předpis, který je platný na území příslušné obce. Obec může dle zákona prostřednictvím OZV ukládat povinnosti. Úkolem obce je rovněž vést evidenci jí vydaných OZV⁸⁴.

⁷⁶ § 24 a § 27 RozpočZ.

⁷⁷ § 1-3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

⁷⁸ § 36 OZř

⁷⁹ § 60 OZř

⁸⁰ Podrobněji zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁸¹ zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)

⁸² § 28 OZř

⁸³ § 84 odst. 2 písm. h) OZř

⁸⁴ § 10-12 OZř

Do samostatné působnosti dle zvláštních zákonů ještě náleží **zřizování a správa mateřských škol, základních škol, základních uměleckých škol**, ale také zařízení jim sloužících⁸⁵. Dále **zřizování jednotky sboru dobrovolných hasičů** s čímž souvisí i zabezpečení jejich činnosti⁸⁶. Obec se mj. stará o **zabezpečování připravenosti obce** na mimořádné události a podílí se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva⁸⁷. Dále obec dbá na **ochranu veřejného zdraví** a to před vznikem a šířením infekčních onemocnění uskutečněním dezinfekce a deratizace⁸⁸. **Stanovení místních poplatků**⁸⁹ patří rovněž do samostatné působnosti obce stejně tak jako **provozování veřejného pohřebiště**⁹⁰ nebo **vedení obecní kroniky**⁹¹.

3.1.2. Samostatná působnost kraje

Zákon o krajích stanoví výčet nejdůležitějších oblastí náležejících do samostatné působnosti kraje. Ve zvláštních zákonech bychom pak našli další ustanovení týkající se této působnosti. Záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje náleží do samostatné působnosti kraje za předpokladu, že se nejedná o působnost přenesenou. O činnostech spadajících do samostatné působnosti kraje rozhoduje zastupitelstvo⁹² kraje nebo rada⁹³ kraje.

Do samostatné působnosti kraje se řadí **program rozvoje kraje**, který je schvalován zastupitelstvem kraje⁹⁴ a podrobnosti k němu stanoví zvláštní zákon⁹⁵. Dále do této problematiky patří **zákonodárná iniciativa** neboli právo zastupitelstva kraje předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně⁹⁶.

Hospodaření kraje rovněž patří do samostatné působnosti kraje. Stejně jako obec tak i kraj využívá svůj majetek účelně a hospodárně. Záměr kraje nemovitý majetek prodat, směniti, darovat, pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku, musí být zveřejněn na úřední desce nejméně 30 dnů⁹⁷. S hospodařením kraje bezpochyby souvisí i **rozpočet kraje** a **závěrečný účet kraje**, které schvaluje zastupitelstvo kraje. Sestavování rozpočtu

⁸⁵ § 178-180 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

⁸⁶ § 29 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

⁸⁷ § 15 odst. 1 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

⁸⁸ § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

⁸⁹ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

⁹⁰ § 16 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů

⁹¹ zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

⁹² Podrobněji § 35 - 36 KZř

⁹³ Podrobněji § 59 KZř

⁹⁴ § 35 KZř

⁹⁵ § 8-10 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁹⁶ § 35 KZř

⁹⁷ § 17-23 KZř

a závěrečného účtu jakož i hospodaření dle rozpočtu se řídí pravidly stanovenými zvláštním zákonem⁹⁸. Zákon o krajích se na rozdíl od zákona o obcích nezmiňuje o pravomoci zastupitelstva zřizovat **trvalé a dočasné peněžní fondy**, ale zároveň tuto možnost nevyklučuje.

Mezi další činnosti, které se řadí do samostatné působnosti kraje, patří **zřizování a zakládání PO a organizačních složek kraje**⁹⁹, jakož i **vydávání komunálních dluhopisů**¹⁰⁰.

Zastupitelstvo kraje rozhoduje v samostatné působnosti o vydávání **obecně závazných vyhlášek** kraje¹⁰¹. Povinnosti FO a PO prostřednictvím OZV lze ukládat jen za předpokladu, že tak stanoví zákon. OZV musí být v souladu se zákony a nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Zákon stanoví, že Věstník musí být každému přístupný a to na krajském úřadě, na obecních úřadech v kraji a rovněž na Ministerstvu vnitra¹⁰².

Do samostatné působnosti kraje spadá i **ukládání pokut PO a podnikajícím FO**. Kraj může těmto osobám uložit pokutu za porušení právních předpisů kraje až do výše 200 000 Kč. Řízení je možno zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se kraj o porušení povinnosti dozvěděl, nejdéle však do dvou let, kdy k porušení povinnosti došlo. Výnos z pokut náleží kraji¹⁰³.

Spolupráce krajů se realizuje především na základě smlouvy ke splnění konkrétního úkolu nebo zakládáním PO dle zvláštního zákona¹⁰⁴ dvěma nebo více kraji. Kraje mohou spolupracovat s jinými kraji a s obcemi, ale nemohou být členem svazku obcí. Zákon rovněž nevyklučuje spolupráci s územními celky jiných států a členství v jejich mezinárodních sdruženích¹⁰⁵.

Do samostatné působnosti dle zvláštních zákonů ještě řadíme **zřízení a provoz zdravotnických zařízení**¹⁰⁶, **zpracování plánu odpadového hospodářství**¹⁰⁷, ale také **zpracování, koordinaci a aktualizaci koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty**¹⁰⁸. Patří sem i **zřizování a správa středních škol, vyšších odborných**

⁹⁸ RozpočZ.

⁹⁹ § 23 RozpočZ.

¹⁰⁰ § 27 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech

¹⁰¹ § 35 KZř

¹⁰² § 6-8 KZř

¹⁰³ § 11 KZř

¹⁰⁴ zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

¹⁰⁵ § 24-28 KZř

¹⁰⁶ § 33 a 39 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu

¹⁰⁷ § 43 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

¹⁰⁸ § 13 odst. 3 zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

škol, speciálních základních škol, jazykových škol a zařízení jim sloužících¹⁰⁹. Výjimkou není ani **schvalování koncepce rozvoje památkové péče**, jakož i plány a programy zachování a obnovy kulturních památek a usměrňování kulturně výchovných využití kulturních památek v kraji¹¹⁰.

3.2. Přenesená působnost

V předešlých kapitolách již bylo uvedeno, že přenesenou působností ÚSC se rozumí výkon státní správy obcemi a kraji. Jedná se tedy o nepřímý výkon státní správy, kdy nestátní subjekty vykonávají úkoly, které jsou jim zákonem svěřeny. Ústavní soud se k této problematice vyjádřil v jednom ze svých nálezů, kde zastává názor, že Ústava nekonkretizuje, zda je možné nařídit výkon státní správy obcím a krajům autoritativně nebo je tento přenos možný uskutečnit pouze na základě dohody mezi státem a daným ÚSC. Z praxe však vyplývá „že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu¹¹¹...“ Rozsah státní správy vykonávané ÚSC je tedy stanoven buď přímo v zákoně, na základě zákona opatřením státního orgánu nebo dle dohody samosprávného celku s jiným samosprávným celkem za předpokladu, že takovýto postup zákon umožňuje¹¹². Obci i kraji při plnění povinností v přenesené působnosti vznikají náklady, a proto zákon stanoví, že ÚSC náleží příspěvek na tyto úkoly, který je odváděn ze státního rozpočtu¹¹³. Jednotlivá odvětví státní správy jsou upravena v různých zákonech a některá obecná pravidla stanovující rozsah přenesené působnosti jsou vymezena v zákoně o obcích a v zákoně o krajích. Důležité oblasti patřící do přenesené působnosti ÚSC lze najít ve vyhlášce Ministerstva vnitra¹¹⁴.

3.2.1. Druhy úřadů

Obecně lze úřad charakterizovat jako orgán úředního typu, který zajišťuje a odpovídá za plnění úkolů příslušného ÚSC v přenesené ale i v samostatné působnosti. Pro přijatelné zajištění správní činnosti úřadu je potřeba vytvoření nezbytných podmínek a to jak personálních tak materiálních. Úřad se sestává ze zaměstnanců obce nebo kraje¹¹⁵.

¹⁰⁹ § 181-182 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

¹¹⁰ § 28a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

¹¹¹ náleží Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

¹¹² KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů ..., s. 191

¹¹³ § 62 OZř a § 29 KZř

¹¹⁴ vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

¹¹⁵ VAVROCHOVÁ: Územní samosprávné celky ..., s. 76

V čele obecního úřadu stojí starosta. V čele krajského úřadu stojí ředitel krajského úřadu¹¹⁶. Obce se od sebe odlišují rozsahem výkonu státní správy. Lze je řadit do tří kategorií. Zákon rozlišuje výkon přenesené působnosti v **základním rozsahu**, v **rozsahu pověřeného obecního úřadu** a v **rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností**¹¹⁷. Jinými slovy naše právní úprava rozeznává tři typy obcí, a to obce základní resp. běžné s běžnými obecními úřady, dále obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností. Tyto tři druhy obcí lze zjednodušeně označit jako obce „I“, obce „II“ a obce „III“ stupně. Toto dělení již samo o sobě vypovídá o rozlišování úrovně působnosti, kterou jsou obce nadány¹¹⁸.

Základní rozsah přenesené působnosti je vykonáván všemi obcemi v České republice. Ke změně základního rozsahu je zapotřebí dodržet postup stanovený zákonem o obcích. Jedná se o uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi, které vykonávají státní správu a nacházejí se ve stejném správním obvodu jako obce s rozšířenou působností. Dle této veřejnoprávní smlouvy, jejíž náležitosti rovněž upravuje zákon, budou orgány jedné obce plnit státní správu nebo její část pro orgány jiné obce. Aby mohlo dojít k platnému uzavření veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu krajského úřadu. V praxi může nastat i situace, kdy obec není schopna zabezpečit patřičný výkon přenesené působnosti a dle výše zmíněného ani neuzavře veřejnoprávní smlouvu. V tomto případě přichází na řadu krajský úřad, který rozhodne, že pro danou obec bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad nacházející se v jejím správním obvodu. Krajský úřad také rozhodne o převodu příspěvku na výkon státní správy¹¹⁹. Toto řešení však není nevratné. V případě, že obec bude náležitě připravena plnit své úkoly v přenesené působnosti, ujme se jich zpět.

Pověřený obecní úřad¹²⁰ vykonává vedle základního rozsahu přenesené působnosti i činnosti státní správy v rozsahu svěřeném mu zvláštními zákony, a to ve správním obvodu, který je stanoven prováděcím právním předpisem¹²¹. Tyto činnosti¹²² vykonává na území dané obce, ve které se pověřený úřad nachází, jakož i pro území dalších obcí, které se nacházejí v jeho správním obvodu. Pověřené obecní úřady tedy vykonají úkoly v přenesené působnosti, které zvláštní zákony přiznávají všem obcím, dále úkoly, které zvláštní zákony svěřují pouze

¹¹⁶ § 109 OZř a § 68 KZř

¹¹⁷ § 61 odst. 1 OZř

¹¹⁸ PRŮCHA: *Správní právo: obecná část ...*, s. 191-192

¹¹⁹ §63- 65 OZř

¹²⁰ Obce s pověřeným obecním úřadem jsou vymezeny v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

¹²¹ vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

¹²² Mezi činnostmi pověřeného obecního úřadu se řadí např.: projednávání přestupků nebo ochrana zemědělského půdního fondu...

pověřeným obecním úřadům. Správu zabezpečují i ve věcech přenesené působnosti jiných obcí na základě rozhodnutí krajského úřadu a rovněž i ve věcech, které jim byly svěřeny Ministerstvem vnitra z působnosti obcí s rozšířenou působností¹²³. Ke změnám v rozsahu přenesené působnosti pověřených obecních úřadů dochází v souvislosti se změnami zvláštních zákonů týkajících se především změn jednotlivých agend na úseku státní správy¹²⁴.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností byly vytvořeny 1. 1. 2003 jako náhrada za zrušené okresní úřady při reformě veřejné správy. Většina jejich působnosti právě přešla na obce s rozšířenou působností¹²⁵. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu, v rozsahu pověřeného obecního úřadu a přenesenou působnost v rozsahu stanoveném mu zvláštními zákony. Jedná se tedy o nejširší rozsah státní správy¹²⁶ vykonávané tzv. „III.“ obcí¹²⁷. Tyto činnosti jsou vykonávány ve správním obvodu dané obce, který je rovněž určen prováděcím právním předpisem¹²⁸. Zákon umožňuje obci s rozšířenou působností uzavřít veřejnoprávní smlouvu, která stanoví, že obecní úřad obce s rozšířenou působností bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokud nastane situace, že obecní úřad obce s rozšířenou působností neplní své povinnosti v přenesené působnosti a neuzavře výše zmiňovanou veřejnoprávní smlouvu, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že tuto přenesenou působnost nebo její část bude pro danou obec vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra také rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Podrobnosti stanoví zákon o obcích.

Krajský úřad je orgán kraje, který rovněž vykonává přenesenou působnost. Především přezkoumává rozhodnutí, která jsou vydávána orgány obce ve správním řízení, pokud není tato působnost zákonem svěřena zvláštnímu orgánu nebo pokud zákon nestanoví jinak. Na základě zákona krajský úřad ukládá sankce a poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím. V nezbytném rozsahu pak kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti a dle zvláštního právního předpisu provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obce¹²⁹. Krajský úřad vykonává i další činnosti¹³⁰, které jsou mu zákonem svěřeny¹³¹.

¹²³ § 64 OZř

¹²⁴ BRODSKÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Obecní zřízení*. Praha: Institut pro místní správu, 2008. 38-39 s.

¹²⁵ KOUDELKA: *Samospráva ...*, s. 152

¹²⁶ Obstarávají např.: vydávání občanských průkazů, pasů, řidičských průkazů, technických průkazů k automobilům, vedou evidenci vozidel, rozhodují o dávkách státní sociální podpory...

¹²⁷ Obce s rozšířenou působností stanoví zákon č. 314/2002 Sb., Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

¹²⁸ vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

¹²⁹ § 129 OZř

4. Správní dozor nad činností územních samosprávných celků

Čtvrtá kapitola je zaměřena na správní dozor a navazuje na kapitolu třetí, neboť ÚSC se podílejí na výkonu státní moci, což obnáší jejich podřízení státní kontrole, jejímž cílem je zajistit hodnotný výkon státní moci. Obecně lze říci, že činnosti, které vykonávají ÚSC ve své samostatné a přenesené působnosti podléhají správnímu dozoru, který je považován za jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Můžeme ho charakterizovat jako postup dozorcího orgánu, který posuzuje jednání nepodřízených osob a toto chování porovnává a klasifikuje s chováním žádoucím, které je stanoveno právními předpisy. Dle faktických zjištění tedy může nastat nesoulad mezi skutečným chováním a chováním žádoucím. Na zjištěné nedostatky se dle zákona použijí nápravné nebo sankční prostředky. Správní dozor je vykonáván správními úřady, jednotlivými úředními osobami nebo např. příslušníky Policie ČR¹³². Obecnou právní úpravu správního dozoru bychom našli v Ústavě ČR a v Evropské chartě místní samosprávy. Podrobnosti pak stanoví zákon o obcích a zákon o krajích. Rozlišujeme tedy dozor a kontrolu. Smyslem dozoru je posuzování zákonnosti správních aktů¹³³ ÚSC s čímž souvisí i náprava zjištěných nedostatků. Dozor je vykonáván následně a nevztahuje se na rozhodnutí a jednání orgánů ÚSC realizovaných dle správního a daňového řádu. Naopak o kontrole lze říci, že je to vyhledávací činnost, přičemž jejím cílem je primárně zjišťování skutečného stavu. Kontrolní orgány provádějí kontrolu jak v přenesené tak v samostatné působnosti a nalezené nedokonalosti nenapravují, ale jsou oprávněny dávat podněty ke zjednání nápravy. Kontrola může být vykonávána předběžně, průběžně i následně a na rozdíl od dozoru se vztahuje na úkony vykonávané dle správního a daňového řádu¹³⁴.

4.1. Dozor nad samostatnou a přenesenou působností

Zákon stanoví, že dozor nad vydáváním a obsahem OZV obce, je vykonáván Ministerstvem vnitra z vlastní iniciativy tedy z moci úřední, ale správní řád připouští zahájení dozoru i z vnějšího podnětu¹³⁵. Pokud Ministerstvo vnitra zjistí, že daná OZV odporuje

¹³⁰ Mj. rozhoduje o zařazení do evidence žadatelů o osvojení dítěte, dává povolení zvláštního užívání a uzavírek silnic 1. třídy, uděluje souhlas k nakládání s nebezpečným odpadem a k jeho míšení, stanovuje podmínky péče o skládku...

¹³¹ § 67 - 69 KZř

¹³² Institut pro veřejnou správu Praha. Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě. Dostupné na <<http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník&id=1807>>

¹³³ Mezi správní akty patří OZV, nařízení, rozhodnutí, usnesení a jiná opatření orgánů ÚSC jak v přenesené tak v samostatné působnosti.

¹³⁴ VAVROCHOVÁ: *Územní samosprávné celky* ..., s. 94-95

¹³⁵ § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

zákonu, vyzve příslušnou obec ke zjednání nápravy¹³⁶. Nejednala-li obec do 60 dnů od doručení výzvy příslušnou nápravu, Ministerstvo vnitra danou vyhlášku sistuje, neboli pozastaví její účinnost. Pokud obec zjedná nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra sistaci zruší. V praxi může nastat situace, kdy je OZV v rozporu s lidskými právy a základními svobodami. V tomto případě Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost dané OZV bez předchozí výzvy. Proti sistaci může daná obec podat rozklad. Ten však nemá odkladný účinek, což znamená, že daná OZV je nepřetržitě pozastavena a nelze podle ní postupovat. Konečné rozhodnutí náleží ministrovi vnitra, který postupuje v souladu se správním řádem a může tak rozklad zamítnout, popř. dané rozhodnutí změnit či zrušit¹³⁷. V případě, že zastupitelstvo dané obce nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě nebo nepodá-li proti rozhodnutí o sistaci rozklad, pak podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV obce. Ústavní soud návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví. Může však nastat situace, kdy zastupitelstvo obce zjedná nápravu ještě před rozhodnutím Ústavního soudu, o čemž obec neprodleně informuje jak Ústavní soud, tak Ministerstvo vnitra, které své rozhodnutí o sistaci zruší¹³⁸.

Ministerstvo vnitra vedle dozoru nad OZV také dohlíží na usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření obcí vydaná v samostatné působnosti a zvláště pak na jejich soulad se zákonem nebo jiným právním předpisem. Postup dozoru je do značné míry totožný jako u dozoru nad OZV. I v těchto případech může Ministerstvo vnitra pozastavit jejich výkon nebo může sistovat pouze určitou část, která odporuje zákonu či jinému právnímu předpisu. V případě závažného a zřejmého rozporu se zákonem, pozastaví Ministerstvo vnitra jejich účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Pokud příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu nezjedná a nepodá proti rozhodnutí o sistaci rozklad, podá Ministerstvo vnitra věcně a místně příslušnému správnímu soudu¹³⁹ návrh na jejich zrušení. Příslušný soud může návrh odmítnout, zamítnout nebo řízení zastavit¹⁴⁰. Postup dozoru nad vydáváním a obsahem OZV, jakož i usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v samostatné působnosti je obdobný jako u obcí¹⁴¹.

Postup při dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení obcí v přenesené působnosti je téměř shodný s dozorem nad OZV obcí avšak namísto Ministerstva vnitra, dozoruje soulad se zákony a jinými právními předpisy krajský úřad v přenesené působnosti a návrh na zrušení

¹³⁶ Obec provede nápravu dané OZV tak, že ji buď zruší, nebo změní.

¹³⁷ BRODSKÁ: *Obecní zřízení ...*, s. 81

¹³⁸ §123 OZř

¹³⁹ Věcně příslušným je krajský soud. Místní příslušnost se pak odvíjí od sídla obce.

¹⁴⁰ § 124 OZř

¹⁴¹ Podrobněji § 81 - 85 KZř

nařízení obce podává Ústavnímu soudu ředitel krajského úřadu. Odlišností je také nemožnost obce podat opravný prostředek. Obce vydávají v přenesené působnosti též usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. Pokud jsou v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem a odporují-li v mezích usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad danou obec ke zjednání nápravy. V případě, že obec nápravu nezjedná, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření obce zruší a oznámí to příslušnému obecnímu úřadu. Krajský úřad v případě zřejmého a závažného rozporu dané usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření zruší bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.¹⁴² Postup při dozoru nad vydáváním a obsahem nařízeních, i usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů je téměř shodný s postupem u obcí avšak s tím rozdílem, že dozorujícím orgánem je zde věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad¹⁴³.

4.2. Kontrola nad samostatnou a přenesenou působností

Kontrolou je rozuměna činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy. A zdali při výkonu přenesené působnosti dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, ale i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Kontrolu nad výkonem samostatné působnosti obce a kraje vykonává Ministerstvo vnitra. Kontrolu nad výkonem přenesené působnosti obce vykonává krajský úřad a v případě kraje ji vykonává věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad¹⁴⁴.

Postup, práva a povinnosti kontrolujícího jsou podrobně upraveny v zákoně o obcích. Při kontrole výkonu samostatné působnosti poskytne obec ze zákona kontrolujícímu veškerou součinnost, která by odpovídala možnostem obce a rozsahu kontrolních oprávnění. Kontrolující je naopak povinen zjistit skutečný stav kontrolovaných činností, jakož i jejich porovnání s příslušnými právními předpisy a veškerá kontrolní zjištění musí prokázat příslušnými podklady. O výsledcích kontroly se pořizuje písemný protokol, který obsahuje veškeré náležitosti stanovené zákonem. Kontrolující seznámí starostu příp. jím pověřeného zástupce s obsahem protokolu o kontrole, kde, na požádání starosty nebo jím pověřeného zástupce, uvede i doporučení možného řešení odstranění zjištěných nedostatků. O případných námitkách rozhoduje kontrolující. Pokud jím nevyhoví, může se starosta příp. jím pověřený

¹⁴² § 125-126 OZř

¹⁴³ § 84 KZř

¹⁴⁴ § 129 OZř a § 86 KZř

zástupce odvolat k vedoucímu kontrolujícího. Ten o odvolání rozhodne do 30 dnů od jeho doručení. Zákon stanoví, že proti rozhodnutí vedoucího se nelze dále odvolat¹⁴⁵. Mezi nejčastější pochybení obcí patří zejména nedostatky ve způsobu informování občanů o konání zastupitelstva obce, vady ve formálním vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, chyby při nakládání s nemovitým majetkem obce nebo nedokonalosti při naplňování práva občanů podílet se na správě věcí veřejných¹⁴⁶. Kontrola výkonu samostatné působnosti u kraje, samotný postup jakož i práva a povinnosti kontrolujícího jsou podrobně upraveny v zákoně o krajích, a ve značné míře se shodují s úpravou v zákoně o obcích. Rozdílem je, že místo starosty zde stojí ve vztahu ke kontrolujícímu hejtman, popřípadě jím pověřený zástupce.

U kontroly výkonu přenesené působnosti ÚSC jsou práva a povinnosti kontrolujícího podobná s právy a povinnostmi kontrolujícího v působnosti samostatné. Kontrolující v přenesené působnosti navíc může v protokolu o kontrole uložit orgánu obce nebo kraje splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. U obce stojí ve vztahu ke kontrolujícímu tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena. Pokud ne, pak je jím starosta nebo pověřený zástupce. V případě kraje tato funkce náleží řediteli krajského úřadu¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Podrobněji §129a – 129c OZř

¹⁴⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. Metodická pomoc obcím. Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>>

¹⁴⁷ § 129 a 129b OZř, § 86-89 KZř

5. Výzkum

Až doposud moje práce obsahovala převážně teoretickou část, proto bych ráda následující text věnovala části praktické. V závěrečné páté kapitole bych chtěla čtenáře seznámit s výsledky svého průzkumu, který se jak jinak týká samostatné a přenesené působnosti obce a kraje. Během psaní samotného textu jsem postupně vytvářela otázky, ze kterých bych mohla následně sestavit dotazník¹⁴⁸, který by obsahoval průřez otázek mnou zvoleného zadání. Vybrané otázky jsem uspořádala do čtyř pomyslných bloků. Prostor jsem dala kraji, kterému jsem vyhradila první tři otázky. Za ním následovala obec také se svými třemi otázkami. Dvě otázky jsem věnovala působnosti samostatné a dvě působnosti přenesené. Sestavila jsem tedy dotazník s celkovým počtem 10 vědomostních otázek. Mým původním záměrem byl dotazník o obsahu až 25 otázek, ale s ohledem na pracovní vytíženost a každodenní shon respondentů jsem od svého původního plánu upustila a rozhodla jsem se vytvořit krátký dotazník, který by nikomu nezpůsobil časovou újmu. Z hlediska budoucího vyhodnocování jsem zvolila tři kritéria, a to pohlaví, věk dotazovaných lidí a zaměření otázek. návratnost z celkového počtu 75 rozdaných dotazníků byla asi 67 %. K vyhodnocení dotazníku jsem tedy měla k dispozici 50 tiskopisů, a to od 25 žen a 25 mužů. Jsem si vědoma toho, že počet dotazníků, které se mi podařilo shromáždit, není nijak velký a pro větší průkaznost by jich bylo potřeba mnohem víc, ale znovu opakuji, že mým úmyslem bylo uskutečnit spíše namátkový průzkum dané problematiky.

Zvolené otázky, jak jsem již naznačila výše, jsem rozdělila do čtyř částí a rovněž jsem se je snažila seřadit tak, aby na sebe alespoň částečně navazovaly. První tak trochu historickou otázku (**„Kdy podle Vás vznikly vyšší územně samosprávné celky, tedy kraje?“**) jsem volila s ohledem na reformu veřejné správy, o které se zmiňuji v první kapitole. Druhá (**„Kdo stojí v čele kraje?“**) a třetí otázka (**„Kdo stojí v čele krajského úřadu?“**) by měla vypovědět o tom, zda široká veřejnost vnímá rozdíl mezi danými funkcemi. Čtvrtá otázka (**„Kdo stojí v čele obce?“**) je protikladem otázky druhé. Tuto otázku považuji za zcela základní, a tudíž nepředpokládám, že by si nad ní respondenti lámali hlavu. Pátá otázka (**„Který orgán obce v samostatné působnosti schvaluje rozpočet obce?“**) se rovněž týká obce a částečně již čtenáře vtahuje do třetího bloku, týkajícího se samostatné působnosti. Ještě před tím je ale zařazena šestá otázka vztahující se stále k obci (**„Zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, pokud by byly v rozporu se zákonem, komu náleží jejich zrušení?“**). Sedmá otázka (**„Jak byste charakterizovali pojem samostatná působnost?“**) je již orientovaná

¹⁴⁸ Vzor a ukázka vyplněných dotazníků jsou uvedeny v příloze.

na základní charakteristiku samostatné působnosti. Jelikož se ve své práci zabývám i správním dozorem, nemohla jsem tuto problematiku vynechat ani v dotazníku. Osmá otázka („Kdo podle Vás vykonává dozor nad samostatnou působností obce?“) se tedy vztahuje k dozoru. Jsem si vědoma, že tato otázka není jednoduchá, a předpokládám, že lidem bude dělat obtíže, ale na druhou stranu jsem zvědavá, jak se s ní respondenti vypořádají. Čtvrtý a také poslední okruh se týká přenesené působnosti a je uvozen otázkou číslo devět (Vydávání občanských a řidičských průkazů, popř. cestovních dokladů je výkonem?“). Tuto otázku jsem se rozhodla sestavit z poněkud praktičtějšího pohledu a zjistit tak, zda si veřejnost uvědomuje, že jejich všední rutina má své pevné a stálé místo v právním řádu. Závěrečná desátá otázka („Komu náleží největší rozsah výkonu přenesené působnosti?“) bude pro respondenty možná trochu matoucí, poněvadž si nejsem zcela jistá, že každý má povědomí o trojím členění úřadů, ale nechám se překvapit...

Vyhodnocení dotazníku

Na samotné vyhodnocování dotazníků jsem se opravdu těšila, i když už jsem částečně tušila, jak výsledky dopadnou, a to z toho důvodu, že převážná většina dotazovaných se po vyplnění dotazníku dožadovala správných odpovědí, tudíž jsem věděla, jaké otázky dělaly největší problémy. Zájem o výsledky, jakož i o danou problematiku, mne ze strany respondentů překvapil a mile potěšil. V mnoha případech se rozběhla vášnivá diskuse na dané téma a já jsem pomalu ani nestačila odpovídat na všechny dotazy. Nejčastěji jsem podávala výklad k otázkám číslo tři, šest, sedm, osm a deset.

Přistoupíme-li k celkovému vyhodnocení z hlediska prvního kritéria, tedy pohlaví, tak je již z tabulky¹⁴⁹ a názorněji pak z grafu¹⁵⁰ patrné, že muži jsou na tom se znalostmi daného tématu o něco lépe než ženy. Muži byli lepší v otázkách číslo jedna, dva, šest, sedm a osm.

Procentické vyjádření správných odpovědí u jednotlivých otázek dle pohlaví respondentů										
Pohlaví	Číslo otázek									
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
muži	76%	100%	60%	100%	96%	44%	96%	28%	68%	76%
ženy	72%	88%	60%	100%	100%	36%	76%	16%	80%	92%

Tabulka č. 1

¹⁴⁹ Viz Tabulka č. 1. Procentické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

¹⁵⁰ Viz Graf č. 1. Grafické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

Naopak v otázce číslo deset byly jednoznačně lepší ženy, k čemuž lze s trochou nadhledu poznamenat, že jsou to právě ony, které nejčastěji na úřadech vyřizují různé záležitosti, tudíž i jejich orientace v této oblasti není zcela náhodná. Z tabulky, resp. z grafu můžeme dále



Graf č. 1

vyčíst, že jednoznačně nejjednodušší otázkou pro obě pohlaví byla otázka číslo čtyři, která měla 100% úspěšnost. Podobně dobře si vedla u mužů i žen otázka pátá. Naopak otázka číslo osm, tak jak jsem původně předpokládala, činila odpovídajícím největší problémy, o čemž svědčí až tristně nízký počet správných odpovědí. S o něco málo větším počtem správných odpovědí stojí v zástupu za osmou otázkou otázka číslo šest, se kterou si ženy ani muži rovněž nevěděli rady.

K vyhodnocení dotazníku dle dalšího kritéria, jímž je věk respondentů, nám opět pro lepší orientaci a přehled poslouží následující tabulka¹⁵¹ s grafem¹⁵², z nichž vyplývá, že nejlépe byl dotazník zodpovězen ženami a muži ve třetí věkové skupině,

Procentické vyjádření správných odpovědí u jednotlivých otázek dle věku respondentů										
Věk v letech	Číslo otázek									
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
18-30	71%	96%	63%	100%	88%	46%	83%	13%	63%	83%
31-50	71%	79%	57%	100%	100%	36%	86%	14%	71%	71%
51-60	83%	100%	50%	100%	100%	17%	83%	33%	83%	83%
61-100	67%	100%	50%	100%	100%	50%	83%	33%	67%	83%

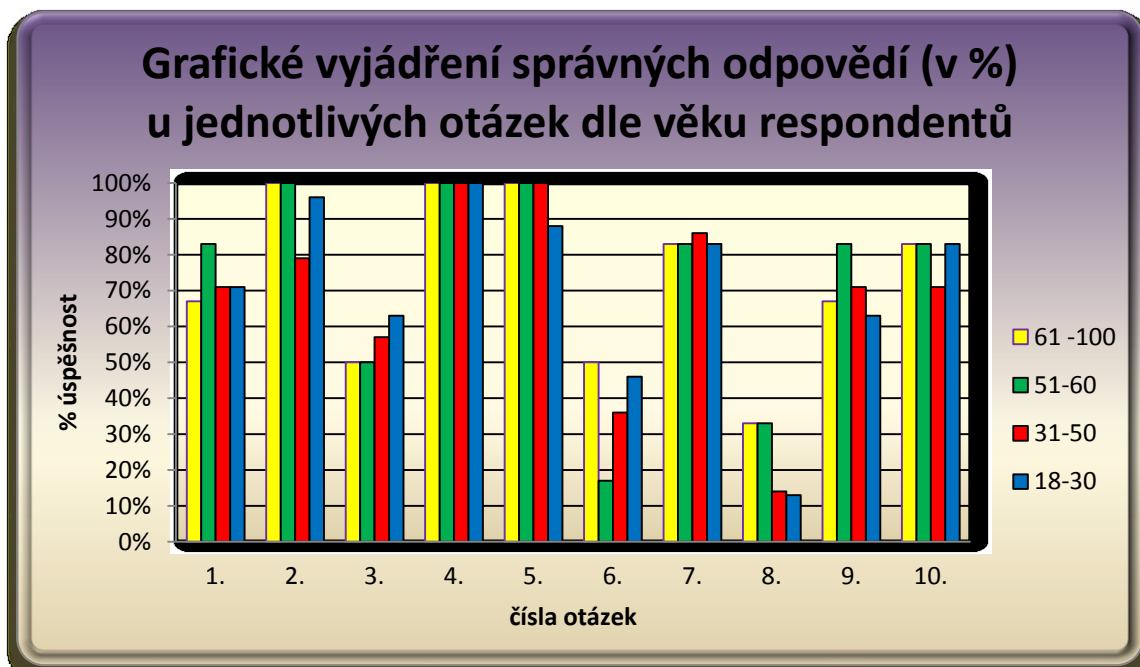
Tabulka č. 2

tedy od 51 do 60 let. Této skupině se přibližovali i respondenti ve věku od 61 let a více, kteří rovněž dosáhli dobrých výsledků. Na pomyslnou třetí pozici bych zařadila ženy a muže první

¹⁵¹ Viz Tabulka č. 2. Procentické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

¹⁵² Viz Graf č. 2. Grafické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

a druhé věkové kategorie společně, neboť procenta jejich správných odpovědí nevykazují žádné větší odchylky. Za povšimnutí stojí, že první a poslední věková skupina si naproti ostatním dvou vedla dobře u otázky číslo šest, která si, jak již vyplývá z prvního grafu, zasloužila druhé místo v pořadí nejtěžších otázek z celého dotazníku. Z grafu je také dále



Graf č. 2

patrný silný propad u otázky číslo osm ve všech kategoriích a zvláště pak u žen a mužů mezi 18-30 lety. Z dosavadních výsledků tedy zatím můžeme usuzovat, že orientace veřejnosti v otázkách správního dozoru není příliš valná, což se ovšem dalo očekávat vzhledem k tomu, že dotazníky byly vyplněny pouze laiky, tedy osobami právně nedotčenými, které se dané problematice blíže nevěnují.

Třetím a také posledním hlediskem při vyhodnocování dotazníku je tematické zaměření otázek,

které jsou, jak jsem již zmiňovala, rozděleny na čtyři části. Opět nám pro lepší názornost

poslouží tabulka¹⁵³ a graf¹⁵⁴ obsahující

Procentické vyjádření správných odpovědí z hlediska zaměření otázek			
Zaměření otázek			
obec	kraj	samostatná působnost	přenesená působnost
76%	73%	53%	76%

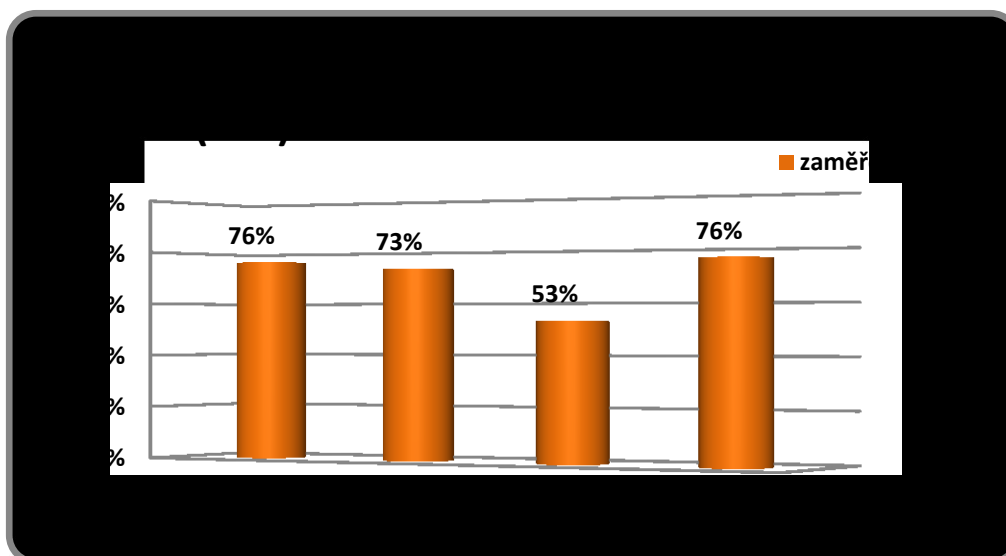
Tabulka č. 3

procentuální vyjádření správných odpovědí. Již na první pohled lze z tabulky či grafu vyčíst,

¹⁵³ Viz Tabulka č. 3. Procentické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

¹⁵⁴ Viz Graf č. 3. Grafické vyjádření správných odpovědí na otázky uvedené v příloze č. 1.

že široká veřejnost má téměř shodné výsledky týkající se obce a kraje. Naopak větší rozdíl lze



Graf č. 3

spatřit v oblasti samostatné a přenesené působnosti, kde odchylka tvoří celých 23 %. Z tohoto výsledku lze usoudit, že přenesená působnost, jakožto výkon státní správy obcemi a kraji, je občanům bližší než samospráva územních samosprávných celků. Na druhou stranu lze však namítnout, že nízký výsledek mohl být příčinou toho, že v daném bloku se nacházela otázka číslo osm, kterou zodpovědělo správně jen minimum respondentů. Přesto si však přenesená působnost vedla lépe než působnost samostatná.

Na základě mého zkoumání lze tedy s jistotou tvrdit, že všem respondentům je nejbližší obec, o čemž mj. svědčí téměř stoprocentní správnost zodpovězených otázek číslo čtyři a pět týkajících se právě obce. Je to logické již z toho důvodu, že většina občanů žijících v určité obci chodí k volbám, zajímá se o dění v obci nebo má o chodu obce z doslechu nebo odjinud alespoň částečné povědomí. Sporná je však otázka, zda si lidé uvědomují rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností obce. Dle mého výzkumu je občanům bližší spíše působnost přenesená. Můj názor na danou věc je ten, že respondenti spíše tápou, daná problematika jim splývá a není jim dostatečně jasný rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností. Nabízí se tedy otázka, jak tento problém řešit, osobně bych byla pro větší informovanost občanů, která však musí být poskytnuta již na základních a ve větším rozsahu pak na středních školách. Podle mého názoru souvisí s větší informovaností i větší účast veřejnosti a její podílení se na správě věcí veřejných...

Závěr

V úvodu mé bakalářské práce jsem si stanovila cíl poskytnout všem čtenářům základní přehled o samostatné a přenesené působnosti obce a kraje. Tato problematika je značně obsáhlá a daly by se o ní napsat stohy knih. Samozřejmě bych se o ní i já ráda více rozepsala, ale vzhledem ke stanovenému rozsahu bakalářské práce to není možné. Proto jsem se rozhodla věnovat pozornost základnímu vymezení působnosti, jakož i souvisejícím důležitým pojmům. I přes mé veškeré snažení vypíchnout to nejdůležitější jsem v konečném závěru musela svůj text zkracovat a byla jsem nucena zaměřit se pouze na to podstatné. Při psaní práce jsem se snažila čerpat od co možná nejvíce autorů, někteří mi byli podstatně bližší než jiní a ráda jsem se k nim vracela. Vycházela jsem i z mnoha zákonů a po celou dobu psaní mi byly nápomocny v úvodu již zmiňované metody.

První kapitolu jsem započala charakteristikou veřejné správy, která je považována za ústřední pojem správního práva. Nad dostatečným, jasným a v první řadě srozumitelným vymezením tohoto pojmu jsem strávila ne jeden večer, nakonec jsem dospěla k závěru, že veřejnou správu lze charakterizovat jako správu veřejných záležitostí, která se sestává ze dvou vzájemně oddělených, avšak spolupracujících složek. Jednou z nich je státní správa, která je odvozena od podstaty, poslání a postavení státu a kterou se rovněž v první kapitole zaobírám. Stejně tak popisuji i samosprávu. Tu je možné definovat jako správu vlastních záležitostí realizovanou veřejnoprávními korporacemi. Po krátké úvaze jsem se nakonec rozhodla, že v první kapitole ještě uvedu základní pilíře reformy územní veřejné správy, které jsem nemohla nezmínit, neboť reformní proces po roce 1989, resp. po roce 2000 přispěl k vytvoření a fungování vyšších územních samosprávných celků, jakož i k prohloubení dekoncentrace a decentralizace na našem území, s čímž bezprostředně souvisí aplikace spojeného modelu, kterým se rozumí výkon přenesené působnosti (státní správy) vedle působnosti samostatné (samosprávy) obcemi a kraji v rámci daného území. Úvodní kapitolu jsem tedy věnovala charakteristice základních pojmů, jako je veřejná správa, státní správa a samospráva, a to proto, abych mohla druhou kapitolou volně navázat na územní samosprávu, která je upravena v Hlavě VII. Ústavy ČR. Územní samosprávě jsem tedy vyhradila druhou kapitolu, ve které se ji snažím čtenářům představit jednak z pohledu evropské právní úpravy, a to především prostřednictvím Evropské charty místní samosprávy a dále pak na úrovni národní z pohledu ústavního a zákonného rámce. Mj. se zde také zmiňuji o současném územním členění České republiky. Závěr druhé kapitoly pak patří judikatuře Ústavního soudu. V této části jsem se převážně zaměřila na stanovisko Ústavního soudu vůči samostatné působnosti, resp. samosprávě a rovněž jsem odkázala na několik dalších nálezů

týkajících se dané problematiky. Vyjádření Ústavního soudu ke státní správě, resp. přenesené působnosti jsem na tomto místě nezmiňovala, protože jsem si pro něj vyhradila místo pozdější a jsem přesvědčena, že i vhodnější, nacházející se v další kapitole.

Třetí kapitolu považuji za jádro celé své bakalářské práce. Pro porozumění veškerých pojmů jsem ještě na začátku celé kapitoly obecně vymezila pojem pravomoc a působnost. Podrobněji jsem se pak zabývala samostatnou působností územních samosprávných celků, kterou je chápán výkon samosprávy, tedy samostatné spravování vlastních záležitostí, na vlastní jméno a na vlastní odpovědnost. Důkladněji jsem se zaměřila na samostatnou působnost obcí, do níž spadají především záležitosti týkající se života obyvatel na obecní úrovni. Zákon o obcích však stanoví pouze demonstrativní výčet těchto činností a ani jiný zvláštní zákon tuto problematiku taxativně nestanovuje. Z pohledu de lege ferenda se tedy nabízí možnost sjednotit veškeré záležitosti týkající se obecní samosprávy do jednoho právního předpisu, protože právní úprava těchto činností je velmi roztržštěná. Ovšem dle mého názoru je toto řešení neuskutečnitelné. Vzhledem k obsáhlosti dané problematiky by ani nebylo možné postihnout všechny oblasti. Taxativní výčet by rovněž nepřipadal v úvahu, neboť zájmy občanů se téměř s každou generací mění, což by obnášelo neustálou úpravu daného předpisu. Osobně bych byla pro kvalitní a upřesňující vymezení týkající se samostatné působnosti obce, aby činitelé, jakož i občané samotní byli schopni odhadnout pomyslné hranice mezi samostatnou a přenesenou působností...Vrátím-li se zpět od své úvahy k obsahu třetí kapitoly, musím rovněž poznamenat, že vedle samostatné působnosti obce jsem se zabývala i samostatnou působností kraje, kterou jsem nejprve stručně charakterizovala a stejně jako u obce jsem uvedla jednotlivé příklady. Druhou část třetí kapitoly tvoří přenesená působnost územních samosprávných celků, kterou se rozumí výkon státní správy obcemi a kraji. Z pohledu obecního zákon rozlišuje výkon přenesené působnosti v základním rozsahu (obecní úřad), v rozsahu pověřeného obecního úřadu (pověřený obecní úřad) a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (obecní úřad s rozšířenou působností). U krajů státní správu jednotně vykonává krajský úřad. Jednotlivým druhům úřadů, jakož i rozsahu vykonávané státní správy je dále vyhrazena samostatná podkapitola.

Již v úvodu jsem naznačila, že bych chtěla určitý prostor ze své práce věnovat správnímu dozoru, což se mi podařilo, neboť mu patří čtvrtá kapitola, ve které se zvlášť zabývám dozorem nad samostatnou a přenesenou působností obce a kraje a zvlášť pak kontrolou nad samostatnou a přenesenou působností obce a kraje. Ovšem byla to právě tato část práce, ze které jsem byla nucena nejvíce umazávat, protože jsem se o dané

problematicke rozepsala více, než jsem zprvu plánovala. Přesto věřím, že se mi podařilo institut správního dozoru jakožto jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě uspokojivě shrnout. Poslední v pořadí pátou kapitolu jsem si vyhradila pro výzkum, který jsem realizovala prostřednictvím dotazníku. Ten jsem vytvářela v průběhu psaní samotného textu a následně jsem ho rozdala lidem v mém okolí. Nerada bych se na tomto místě opakovala, proto bych raději odkázala na samotný text, který obsahuje veškeré výsledky z průzkumu, jakož i mé postřehy a názory k danému tématu.

I přesto, že „obec, kraj – působnost samostatná a přenesená“ je nesmírně široké téma, myslím si, že jsem svého cíle dosáhla a při vynaložení veškerého úsilí se mi podařilo poskytnout alespoň základní přehled o dané problematice.

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BRODSKÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Obecní zřízení*. Praha: Institut pro místní správu, 2008. 99 s. ISBN 9788086976150.

GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 1. díl. Veřejná správa, správní právo, prameny správního práva*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s. ISBN 8024401258.

GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 3. díl. Organizace veřejné správy, ministerstva a jiné ústřední správní úřady s celostátní působností*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 26 s. ISBN 8024401274.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 9788074000492.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 377 s. ISBN 9788073575618.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 9788072016655.

MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. 2. rozšířené a přepracované vydání*. Praha: Linde, 1999. 924-1781 s. ISBN 8072011502.

Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2003. 64 s. ISBN 8023902253.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydala Masarykova univerzita; Nakladatelství Doplněk, 2004. 356 s. ISBN 8072391577.

SHELLE, Karel a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 9788073802035.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN 9788073573829.

VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. 119 s. ISBN 9788086976211.

Odborné časopisy

MATULA, Miloš. Reforma územní veřejné správy v České republice. Integrace, 2001, č. 1, ISSN 12129771.

VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). Právník, 2006, roč. CXLV, č. 1

ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. Správní právo, odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, 1997, roč. XXX, č. 6, ISSN 0139-6005.

Právní předpisy

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

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, účinném ke dni 11. 11. 2000

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

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

Sdělení č. 123/1995 Sb., o přístupu České republiky ke Statutu Evropy

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03

Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06

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

Internetové zdroje

Český statistický úřad. Souborné informace. Malý lexikon obcí ČR 2011. Městské obyvatelstvo podle různých kritérií. Dostupné na

<http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/publ/1302-11-r_2011>

Institut pro veřejnou správu Praha. *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě*. Dostupné na <<http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník&id=1807>>

Ministerstvo vnitra České republiky. Metodická pomoc obcím. *Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti*. Dostupné na

<<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>>

Shrnutí

Moje práce je zaměřena na rozsah samostatné a přenesené působnosti obce a kraje. Nejdříve popisují základní pojmy, jako jsou veřejná správa, státní správa a samospráva. Podrobněji se pak zabývám právní úpravou územní samosprávy. Zejména se tedy zaměřuji na okruhy záležitostí, které spadají do samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků. S těmito činnostmi rovněž souvisí institut kontroly a dozoru, který je v mé práci rovněž obsažen. Poslední kapitola se týká průzkumu informovanosti a znalostí veřejnosti z této oblasti správního práva.

My work is focused on the separated and delegated activities of municipalities and counties. First, I describe the basic concepts, such as public administration, state administration and self administration. Detail is concerned with local government legislation. In particular, the focus is on issues of matters that fall within the delegated and separated activities of municipalities and counties. These activities are also linked to the Institute of control and supervision, which in my work is also included. The last chapter concerns the exploration of the public awareness and knowledge of the area of administrative law.

Seznam klíčových slov

* Veřejná správa	Public administratiton
* Státní správa	State administration
* Samospráva	Self administration
* Reforma veřejné správy	Public administration reform
* Územní samospráva	Municipal authority
* Spojený model veřejné správy	Coupled model of public administration
* Samostatná působnost	Separated activity
* Přenesená působnost	Delegated activity
* Kontrola a dozor	Control and surveillance

Přílohy

Příloha č. 1

Vzor dotazníku

Vážení spoluobčané,

obracím se na Vás s tímto dotazníkem. Jsem studentka právnické fakulty Univerzity Palackého a téma mé bakalářské práce je: obec, kraj – samostatná, přenesená působnost. Zajímalo by mne, zda Vy, občané ČR jste dostatečně informováni nebo máte-li alespoň povědomí a dokážete vymezit co je to samostatná a přenesená působnost, resp. jaký je mezi nimi rozdíl. Ze své vlastní zkušenosti vím, že do doby než jsem se této problematice začala věnovat, bych přesné rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností jen těžko definovala. Veškeré informace, které získám prostřednictvím tohoto dotazníku, jsou zcela anonymní a údaje slouží pouze pro analýzu souhrnných výsledků. Dotazník není test, proto Vás prosím o vyjádření Vašeho názoru, ať je jakýkoli. Dotazník má celkem 10 otázek a nezabere Vám více jak 10 minut.

Děkuji za Vaši pomoc a za Váš čas. Iva Hladíková

Jaké je Vaše pohlaví?

- a. muž
- b. žena

Jaký je Váš věk?

- a. 18-30
- b. 31-50
- c. 51-60
- d. 61 a více let

1. Kdy podle Vás vznikly vyšší územně samosprávné celky, tedy kraje?

- a. r. 1918 se vznikem Československa
- b. r. 1997 při reformě veřejné správy
- c. po r. 1989 za Československé federativní republiky
- d. nevím

2. Kdo stojí v čele kraje?

- a. primátor
- b. starosta
- c. hejtman
- d. nevím

3. Kdo stojí v čele krajského úřadu²

- a. ředitel krajského úřadu
- b. primátor
- c. hejtman kraje
- d. nevím

4. Kdo stojí v čele obce?

- a. primátor
- b. tajemník
- c. starosta
- d. nevím

5. Který orgán obce v samostatné působnosti schvaluje rozpočet obce?

- a. starosta
- b. rada obce
- c. zastupitelstvo obce
- d. nevím

6. Zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, pokud by byly v rozporu se zákonem, komu náleží jejich zrušení?

- a. nadřízenému orgánu
- b. příslušnému krajskému úřadu
- c. Ústavnímu soudu
- d. nevím

7. Jak byste charakterizovali pojem samostatná působnost?

- a. spadají sem záležitosti, které se týkají zejména života obyvatel na místní úrovni
- b. spadají sem především takové věci, které má stát zájem regulovat a ovlivňovat
- c. spadají sem soukromé záležitosti, které vykonávají soukromé subjekty řídící se vlastní vůlí
- d. nevím

8. Kdo podle Vás vykonává dozor nad samostatnou působností obce?

- a. příslušný krajský úřad
- b. příslušný okresní soud
- c. Ministerstvo vnitra
- d. nevím

9. Vydávání občanských a řidičských průkazů popř. cestovních dokladů je výkonem?

- a. státní správy
- b. samosprávy
- c. tato činnost vůbec nespadá do působnosti obce
- d. nevím

10. Komu náleží největší rozsah výkonu přenesené působnosti?

- a. obecnímu úřadu
- b. obecnímu úřadu obce s pověřeným obecním úřadem
- c. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností
- d. nevím

Příloha č. 2

Dvě ukázky vyplněných dotazníků

Vážení spoluobčané,

obracím se na Vás s tímto dotazníkem. Jsem studentka právnické fakulty Univerzity Palackého a téma mé bakalářské práce je: obec, kraj – samostatná, přenesená působnost. Zajímalo by mne, zda Vy, občané ČR jste dostatečně informováni nebo máte-li alespoň povědomí a dokážete vymezit co je to samostatná a přenesená působnost, resp. jaký je mezi nimi rozdíl. Ze své vlastní zkušenosti vím, že do doby než jsem se této problematice začala věnovat, bych přesné rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností jen těžko definovala. Veškeré informace, které získám prostřednictvím tohoto dotazníku, jsou zcela anonymní a údaje slouží pouze pro analýzu souhrnných výsledků. Dotazník není test, proto Vás prosím o vyjádření Vašeho názoru, ať je jakýkoli. Dotazník má celkem 10 otázek a nezabere Vám více jak 10 minut.

Děkuji za Vaši pomoc a za Váš čas. Iva Hladíková

Jaké je Vaše pohlaví?

- a. muž
- b. žena

Jaký je Váš věk?

- a. 18-30
- b. 31-50
- c. 51-60
- d. 61 a více let

1. Kdy podle Vás vznikly vyšší územně samosprávné celky, tedy kraje?

- a. r. 1918 se vznikem Československa
- b. r. 1997 při reformě veřejné správy
- c. po r. 1989 za Československé federativní republiky
- d. nevím

2. Kdo stojí v čele kraje?

- a. primátor
- b. starosta
- c. hejtman
- d. nevím

3. Kdo stojí v čele krajského úřadu

- a. ředitel krajského úřadu
- b. primátor
- c. hejtman kraje
- d. nevím

4. Kdo stojí v čele obce?

- a. primátor
- b. tajemník
- c. starosta
- d. nevím

5. Který orgán obce v samostatné působnosti schvaluje rozpočet obce?

- a. starosta
- b. rada obce
- c. zastupitelstvo obce
- d. nevím

6. Zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, pokud by byly v rozporu se zákonem, komu náleží jejich zrušení?

- a. nadřízenému orgánu
- b. příslušnému krajskému úřadu
- c. Ústavnímu soudu
- d. nevím

7. Jak byste charakterizovali pojem samostatná působnost?

- a. spadají sem záležitosti, které se týkají zejména života obyvatel na místní úrovni
- b. spadají sem především takové věci, které má stát zájem regulovat a ovlivňovat
- c. spadají sem soukromé záležitosti, které vykonávají soukromé subjekty řídící se vlastní vůlí
- d. nevím

8. Kdo podle Vás vykonává dozor nad samostatnou působností obce?

- a. příslušný krajský úřad
- b. příslušný okresní soud
- c. Ministerstvo vnitra
- d. nevím

9. Vydávání občanských a řidičských průkazů popř. cestovních dokladů je výkonem?

- a. státní správy
- b. samosprávy
- c. tato činnost vůbec nespadá do působnosti obce
- d. nevím

10. Komu náleží největší rozsah výkonu přenesené působnosti?

- a. obecnímu úřadu
- b. obecnímu úřadu obce s pověřeným obecním úřadem
- c. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností
- d. nevím

Vážení spoluobčané,

obracím se na Vás s tímto dotazníkem. Jsem studentka právnické fakulty Univerzity Palackého a téma mé bakalářské práce je: obec, kraj – samostatná, přenesená působnost. Zajímalo by mne, zda Vy, občané ČR jste dostatečně informováni nebo máte-li alespoň povědomí a dokážete vymezit co je to samostatná a přenesená působnost, resp. jaký je mezi nimi rozdíl. Ze své vlastní zkušenosti vím, že do doby než jsem se této problematice začala věnovat, bych přesné rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností jen těžko definovala. Veškeré informace, které získám prostřednictvím tohoto dotazníku, jsou zcela anonymní a údaje slouží pouze pro analýzu souhrnných výsledků. Dotazník není test, proto Vás prosím o vyjádření Vašeho názoru, ať je jakýkoli. Dotazník má celkem 10 otázek a nezabere Vám více jak 10 minut.

Děkuji za Vaši pomoc a za Váš čas. Iva Hladíková

Jaké je Vaše pohlaví?

- a. muž
- b. žena

Jaký je Váš věk?

- a. 18-30
- b. 31-50
- c. 51-60
- d. 61 a více let

1. Kdy podle Vás vznikly vyšší územně samosprávné celky, tedy kraje?

- a. r. 1918 se vznikem Československa
- b. r. 1997 při reformě veřejné správy
- c. po r. 1989 za Československé federativní republiky
- d. nevím

2. Kdo stojí v čele kraje?

- a. primátor
- b. starosta
- c. hejtman
- d. nevím

3. Kdo stojí v čele krajského úřadu

- a. ředitel krajského úřadu
- b. primátor
- c. hejtman kraje
- d. nevím

4. Kdo stojí v čele obce?

- a. primátor
- b. tajemník
- c. starosta
- d. nevím

5. Který orgán obce v samostatné působnosti schvaluje rozpočet obce?

- a. starosta
- b. rada obce
- c. zastupitelstvo obce
- d. nevím

6. Zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, pokud by byly v rozporu se zákonem, komu náleží jejich zrušení?

- a. nadřízenému orgánu
- b. příslušnému krajskému úřadu
- c. Ústavnímu soudu
- d. nevím

7. Jak byste charakterizovali pojem samostatná působnost?

- a. spadají sem záležitosti, které se týkají zejména života obyvatel na místní úrovni
- b. spadají sem především takové věci, které má stát zájem regulovat a ovlivňovat
- c. spadají sem soukromé záležitosti, které vykonávají soukromé subjekty řídící se vlastní vůlí
- d. nevím

8. Kdo podle Vás vykonává dozor nad samostatnou působností obce?

- a. příslušný krajský úřad
- b. příslušný okresní soud
- c. Ministerstvo vnitra
- d. nevím

9. Vydávání občanských a řidičských průkazů popř. cestovních dokladů je výkonem?

- a. státní správy
- b. samosprávy
- c. tato činnost vůbec nespadá do působnosti obce
- d. nevím

10. Komu náleží největší rozsah výkonu přenesené působnosti?

- a. obecnímu úřadu
- b. obecnímu úřadu obce s pověřeným obecním úřadem
- c. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností
- d. nevím