

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Obec a její činnost ve veřejné správě

Bakalářská práce

Municipality and its activities in public administration

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Ing. Mgr. Marek HODULÍK

AUTOR PRÁCE

Ing. Barbora PIROTOVÁ

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Ústí nad Labem, dne 15. 03. 2023

Ing. Barbora PIROTOVÁ

ANOTACE

Tato bakalářská práce, jak již vyplývá ze samotného názvu, podává základní přehled o činnosti obce ve veřejné správě, konkrétně o její samostatné a přenesené působnosti. Práce je rozdělena do dvou hlavních částí. První část, která zahrnuje kapitoly jedna až osm, se zabývá vymezením základních pojmů souvisejících s veřejnou správou v oblasti základních územních samosprávných celků, charakteristikou obce a jejích orgánů a právními předpisy, které obce vydávají, tedy obecně závaznou vyhláškou a nařízením. Druhá část práce se závěrečnou devátou kapitolou představuje konkrétní příklad výkonu veřejné správy obce vůči svému podřízenému orgánu, v tomto případě základní škole, kde je zhodnocena také jejich spolupráce spolu s uvedením návrhů možného zlepšení.

KLÍČOVÁ SLOVA

obec, veřejná správa, státní správa, samospráva, samostatná působnost, přenesená působnost, činnost obce, základní škola, základní vzdělávání

ANNOTATION

This bachelor's thesis, as already follows from the title, provides a basic overview of the activities of the municipality in public administration, specifically of its independent and transferred competencies. The work separates into two main parts. The first part, which includes chapters one to eight, deals with the definition of basic terms related to public administration in the area of basic territorial self-governing units, the characteristics of the municipalities and their bodies, and the legal regulations issued by municipalities, that is generally binding decrees and order. The second part of the thesis, with the final ninth chapter, presents a concrete example of the performance of the public administration of the municipality towards its subordinate body, in this case, the primary school, where their cooperation is also evaluated together with suggestions for possible improvement.

KEYWORDS

municipality, public administration, state administration, self-government, independent competence, transferred competence, the activity of the municipality, primary school, basic education

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé práce JUDr. Ing. Mgr. Markovi Hodulíkovi za jeho cenné rady při zpracovávání bakalářské práce a také za čas, který mi byl věnován při konzultacích.

Obsah

Úvod	7
1. Správa	9
2. Veřejná správa	10
2.1. Státní správa.....	10
2.2. Samospráva.....	11
3. Charakteristika obce.....	14
4. Znaky obce	16
5. Působnost obce	20
5.1 Samostatná působnost.....	20
5.1 Přenesená působnost.....	24
6. Kategorizace obcí	29
7. Orgány obce	32
7.1 Zastupitelstvo obce.....	33
7.2 Rada obce	34
7.3 Orgány zastupitelstva obce a rady obce.....	35
7.4 Starosta obce.....	36
7.5 Obecní úřad.....	36
8. Právní předpisy vydávané obcemi	38
8.1 Obecně závazná vyhláška.....	40
8.2 Nařízení obce	40
9. Výkon veřejné správy vybrané obce v oblasti základního vzdělávání	41
9.1 Zákonná úprava činnosti obce v oblasti vzdělávání	41
9.2 Financování školního vzdělávání a další činnost obce v této oblasti.....	43
9.3 Představení vybrané obce Chabařovice a základních škol	45
9.4 Konkrétní činnosti vybrané obce v oblasti základního vzdělávání.....	47
9.5 Zhodnocení a možné zlepšení.....	50
Závěr.....	51
Seznam použitých zdrojů	53
Seznam obrázků, grafů a tabulek	55

Úvod

Bakalářská práce nese název „Obec a její činnost ve veřejné správě“. Jak už z názvu vyplývá, zaměřuje se ve své první části na obecné vymezení základních územně samosprávných celků, tedy obcí, a jejich působnost ve věcech veřejných. V druhé části se práce věnuje konkrétní obci a konkrétní činnosti, kterou vykonává v rámci výkonu veřejné správy, v tomto případě v oblasti základního vzdělávání.

Obec je dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích veřejnoprávní korporace, kterou je možné charakterizovat za pomoci několika znaků. Jako základní územní jednotka veřejné správy České republiky má své vlastní území, své obyvatelstvo, vlastní právní subjektivitu a způsobilost k tomu, aby vystupovala v právních vztazích vlastním jménem a nesla odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá. Také má právo vlastnit majetek a hospodařit s ním dle podmínek stanovených zákonem a v neposlední řadě je to působnost. Ta se dělí na působnost samostatnou, v rámci, které si obec spravuje samostatně své záležitosti, a působnost přenesenou, kdy stát nerealizuje státní správu přímo, ale prostřednictvím obcí a jejich orgánů.

Důvodem, proč si autorka práce zvolila toto téma je ten, že v minulosti vystudovala vysokou školu v oboru Regionální rozvoj, který je zaměřen převážně na veřejnou správu. Má tedy k tomuto tématu velmi blízko.

Cílem práce je kromě teoretického vymezení obce, a tím přiblížení jejího postavení v rámci veřejné správy, také uvedení konkrétního příkladu výkonu veřejné správy obce vůči jejím podřízeným orgánům. Zde si autorka práce vybrala město Chabařovice a nastínila model jeho činnosti v oblasti základního vzdělávání na svém území a vzájemné spolupráce mezi obcí a základní školou spolu s uvedením zhodnocení jejich součinnosti a návrhů možného zlepšení v této oblasti.

Bakalářská práce se skládá celkem z devíti kapitol, přičemž většina z nich je zaměřena na teorii a obsahují obecné informace o veřejné správě v obcích. První a druhá kapitola se věnuje nejzákladnějším pojmům práce, a těmi jsou termíny správa a veřejná správa. Jsou zde uvedeny znaky a rozdělení správy dle toho, zda je vykonávána v zájmu veřejném nebo je její snahou dosažení cíle

v soukromé sféře, a to na veřejnou správu a soukromou správu. Za pomoci zákonné úpravy Ústavy České republiky je v této části vysvětlen rozsah působení správy a zachyceno obecné vymezení veřejné správy, jakožto správy věcí veřejných, dělí se na dva subsystémy, a to na státní správu a samosprávu.

Třetí a čtvrtá kapitola objasňuje pojem obec, rozebírá její jednotlivé znaky a charakterizuje ji za pomoci zákonné úpravy v Ústavě České republiky a v zákoně o obecním zřízení. Dále je vložen graf, kde je zachycen vývoj počtu obcí v rozmezí let 1951-2021, kde lze spatřit pokles jejich počtu téměř na polovinu.

Pátá nejrozsáhlejší kapitola práce je věnována jednomu, pro tuto práci nejdůležitějšímu, znaku základního územně samosprávného celku, kterým je jeho působnost. Ta, jak je již výše uvedeno, se dělí na samostatnou a přenesenou působnost. V části práce věnované samostatné působnosti jsou uvedeny jednotlivé formy spolupráce a jsou zde také vyjmenovány základní záležitosti, které do tohoto typu působnosti spadají. V podkapitole, která je věnována působnosti přenesené je kromě zákonné úpravy uvedeno dělení samosprávných celků, a to na základě rozsahu výkonu této působnosti.

Šestá kapitola se zabývá vysvětlením základních druhů obcí, kterými jsou obec, městys, město, statutární město a hlavní město Praha a dále jejich zákonným vymezením.

Následuje kapitola sedmá, která obsahuje informace o jednotlivých orgánech obce, tedy zastupitelstvu a radě obce a jejich orgánech, starostovi obce a obecním úřadu. Jedná se tedy o orgány, prostřednictvím kterých obec realizuje přenesenou a samostatnou působnost.

Osmá kapitola se zabývá právními předpisy, které obec vydává jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Konkrétně se jedná o obecně závazné vyhlášky a nařízení obce a dále jsou zde uvedeny informace o jejich zařazení v rámci právního řádu České republiky.

Poslední kapitola devátá, se zaměřuje na vybranou obec a její výkon veřejné správy v oblasti základního vzdělávání na jejím území. Popsána je její konkrétní činnosti vůči škole s uvedením příkladů vzájemné spolupráce. Závěrem této kapitoly je uvedeno zhodnocení této problematiky spolu s návrhy možného zlepšení.

1. Správa

Jedním z nejzákladnějších pojmů, které je třeba na úvod práce vysvětlit, je termín správa. Jedná se vlastně o nadřazený pojem veřejné správě, jelikož v sobě zahrnuje i činnosti, které jsou vykonávány prostřednictvím soukromých subjektů. Do současné doby nelze nalézt jednotnou definici pro tento pojem. Jednou z nich může být dle dostupných zdrojů například: „*Správa je cílevědomá společenská činnost směřující k naplnění a dosažení cíle, který má charakter veřejný nebo soukromý. Obsah a charakter správy určuje správní právní odvětví*“.¹ Dnes ji lze chápat jako souhrn záměrných záležitostí a činností, jejichž cílem je dosažení určitého cíle či žádoucího stavu. Mezi její znaky patří, že je vykonávána v organizovaném systému, ve kterém se zaměřuje na jeho regulaci. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že se správa dělí podle toho, jestli je vykonávána ve veřejném zájmu nebo je snahou dosažení cíle v soukromé sféře, a to na veřejnou správu a soukromou správu.

Hlavním cílem v soukromém sektoru je dosažení ekonomického zisku, kterého se snaží dosahovat fyzické nebo právnické osoby. Ve veřejné správě je to potom veřejný zájem, kterého je dosahováno především prostřednictvím státu nebo územně samosprávných celků.

Tyto dva pojmy se však od sebe neodlišují pouze svým zájmem, ale také jejich vztahem k právu, kdy veřejná správa je oproti správě soukromé více vázána právem.² Rozsah působení správy je upraven správním řádem. V soukromé správě platí zásada legální licence, která je uvedena v čl. 2 odst. 4 v zákoně č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky: „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“.³ Na druhé straně veřejná správa je za pomoci zákona zmocněna k vytváření a aplikaci práva, ale toto je možné pouze v mezích, které jsou stanoveny zákonem, což vyplývá také z Ústavy České republiky.⁴

¹ KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. Ostrava: Montanex, 2007. ISBN 978-80-7225-244-2, str. 9.

² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 2.

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 2 odst. 4.

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 2 odst. 3.

2. Veřejná správa

Tak jako tomu bylo v předešlé kapitole u správy, pro termín „veřejná správa“ neexistuje v dostupné literatuře jednotná definice. Jak již z něj ale vyplývá, jedná se o správu věcí veřejných, které jsou postaveny nad zájem soukromý.

V předešlé kapitole byl zmíněn čl. 2 Ústavy České republiky, který zmocňuje veřejnou správu k vytváření práva a jeho aplikaci, kdy může zavazovat subjekty, které jí nejsou podřízené. V tomto ohledu je však vázána zákonem, kdy všechny její akty musí být v jeho souladu. Z toho tedy vyplývá, že veřejná správa je oproti správě soukromé podstatně více vázána právem.

Pro veřejnou správu je rozhodující veřejný zájem, kdy se jedná o řízení veřejných záležitostí. Průcha chápe veřejný zájem jako: *„takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost.“*⁵

Veřejná správa je zakotvena v Ústavě České republiky v hlavě sedmé, která je celá věnována územní samosprávě. Další zmínka se nachází v čl. 8, ve kterém je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Zařadit sem lze i hlavu třetí, kde je upravena moc výkonná. Samostatná hlava, která by se věnovala veřejné správě se zde však nenachází.

Veřejná správa se dělí na dva subsystémy, kterými jsou:

- státní správa,
- samospráva.

2.1. Státní správa

Státní správa je nejdůležitější subsystém veřejné správy a je vykonávána jménem státu, který je jejím původním nositelem. Realizována je prostřednictvím státních orgánů a ostatních orgánů, na které byl výkon státní správy státem přenesen. Slouží k realizaci moci výkonné.

⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, str. 55.

Státní správu je možné vykonávat přímo, kdy ji vykonává stát prostřednictvím svých orgánů správních (např. ústředními správními úřady nebo orgány) anebo jinými (např. veřejnými ozbrojenými sbory, Českou národní bankou). Dalším způsobem je, že je státní správa vykonávána nepřímo, kdy ji vykonávají obce a kraje v přenesené působnosti. Dále potom fyzické a právnické osoby, které jsou k tomu zmocněny zákonem. V tomto případě se může jednat např. o veřejné strážce.⁶

Do státní správy jsou zahrnuty jak orgány se všeobecnou působností, tak orgány se specializovanou činností. Mezi orgány se všeobecnou působností spadá vláda. Mezi orgány se specializovanou činností se řadí ministerstva a ostatní ústřední orgány. V čele ministerstev stojí ministři a v čele ostatních ústředních orgánů stojí vedoucí, kteří jsou jmenováni vládou, výjimečně potom prezidentem.

Rozlišují se dva typy zaměření činností státní správy, vnitřní a vnější. Vnitřní činnosti státní správy jsou ty, které jsou zaměřené dovnitř organizace, jako v celkem uzavřeném systému. Jedná se o vnitroorganizační záležitosti a úkolem je zajištění správného fungování celého systému orgánů státní správy. V případě vnějších činností dochází k realizaci vztahů mezi subjekty státní správy a jejich objekty, které stojí vně systému. Těmito objekty, na které státní správa působí jsou zpravidla občané jako fyzické osoby a dále potom osoby právnické, ke kterým státní správa směřuje a je vykonávána.⁷

2.2. Samospráva

Tento pojem definoval Průcha ve své knize, kde nahlédl i do historie jejího vzniku: „*Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. Svoje historické kořeny má současná moderní samospráva v samosprávě středověkých měst a středověkém cechovním zřízení,*

⁶ Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-086-4, str. 324.

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, str. 64.

příčemž k jejímu kvalifikovanějšímu postižení a vyjádření, a to zejména pokud jde o samosprávu územní, došlo v období tzv. liberálního právního státu.”⁸

Veřejnoprávními korporacemi jsou v tomto případě dle čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky územní samosprávné celky a to základní, kterými jsou obce a vyšší, kam se řadí kraje.⁹ Jsou to celky, které jsou založené na členském a územním principu. Mají svojí právní subjektivitu, to znamená, že jsou nositeli práv a povinností. Jedná se o sdružení, ke kterému došlo za účelem dosažení určitého účelu v takové formě, že dojde ke vzniku samostatného právního subjektu.

Veřejnoprávní korporace rozděluje Hendrych do tří druhů a to na:

- územní,
- osobní,
- věcné.

U členství v územních korporacích je důležité, aby osoby měly v daném územní trvalý pobyt, tím je myšleno jejich domovské právo. U právnických osob je to potom sídlo, které musí být uvnitř určitého území, kde korporace působí. Základním příkladem je základní územní samosprávný celek, kterým je obec ve smyslu zákona o obcích.

Členství v osobní korporaci je propojené s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určité skupině povolání. O těchto korporacích se hovoří jako o zájmové nebo o jiné samosprávě. Konkrétně se jedná o komory a zájmová sdružení, kterým je zákonem přiznané veřejnoprávní oprávnění.

Členství v korporaci, která je založena na věcném základu, tak vyplývá z vlastnictví k určité věci, nebo obstarávání společných záležitostí. Příkladem mohou být svazky obcí.¹⁰

Pražák se ve své přednášce věnuje pojmu a povaze samosprávy, kdy tento podle něj může být vyložen dvěma způsoby, a to v širším a užším slova smyslu. V širším smyslu tento pojem znamená správu vlastních záležitostí, kdy jí vykonává

⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, str. 65.

⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 101 odst. 3.

¹⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 68-70.

každý sám nebo s pomocí. Zařazují se sem různé spolky a občanská sdružení. Druhý způsob, užší, znamená, že se jeví jako správa veřejná a vylučují se z ní soukromé záležitosti. Prováděna je veřejnoprávními korporacemi, které vznikají zákonem a má pověření k tomu, aby vykonávala veřejné funkce.¹¹

Rozlišují se dva typy působnosti samosprávy:

- samostatná působnost,
- přenesená působnost.

Této problematice se věnuje Pražák ve své Přednášce. O přenesenou působnost se dle něj jedná tehdy, když samosprávné korporace svou funkci vykonávají z rozkazu státní správy. Naopak o samostatnou působnost se bude jednat tehdy, když funkci budou tyto samosprávné korporace vykonávat pouze se souhlasem státní správy, nikoli z jejího rozkazu. V tomto případě ponechává státní správa možnost, aby si jednotlivé zájmové skupiny zařizovaly své záležitosti samy a nezasahuje jim do toho. Pražák vnímal podstatu obce v její samostatné působnosti po vyjmutí hospodářských funkcí: *„Vyloučíme-li z jedné strany působnosti přenesené a z druhé strany hospodářské funkce, pak teprve zbývají nám vlastní funkce korporací samosprávných v oboru veřejné správy a jen o ty může jít, neboť přenesený obor jest obor státní správou na ně vznesený, a hospodářské funkce nejsou žádnou zvláštností samosprávy, neboť ty sdílejí se všemi jednotlivci a korporacemi soukromými.”*¹²

K rozdílu mezi samostatnou a přenesenou působností se vyjadřuje též Hoetzel, který ho popisuje na základním územním samosprávném celku. Díky samostatné působnosti může obec na svém zvážení přijímat opatření a právo na ní může obec prosadit i u nejvyššího správního soudu. Její vrchnostenská pravomoc je vymezena územím obce. Přenesenou působností se na obec přenáší povinnost její účasti ve veřejné správě, která jí je svěřena zákonem. Obec na tuto působnost nemá právní nárok a může jí být odejmuta.¹³

Více se působnosti obce autorka práce věnuje v samostatné kapitole 5. Působnost obce.

¹¹ PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. ledna 1897, str. 9-11.

¹² PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. ledna 1897, str. 17-19.

¹³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934, str. 176-179.

3. Charakteristika obce

Dle čl. 99 Ústavy České republiky je Česká republika členěna na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.¹⁴ Dále dle čl. 100 Ústavy České republiky je každá z obcí součástí vyššího územního samosprávného celku a je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.¹⁵

V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích v § 1 je obec definována jako základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek a je vymezena hranicí území obce. Toto samosprávné postavení obce se v naší historii datuje poprvé v roce 1849, kdy bylo upraveno tzv. prozatímním obecním zákonem, ve kterém byla uvedena věta: „Die Grundfeste des freien Staates ist die Freie Gemeinde.“, která v překladu znamená: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“¹⁶

Podle § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vystupuje v právních vztazích svým jménem, kdy nese odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá. Obec také pečuje o svůj všestranný rozvoj, dbá na potřeby občanů a při plnění úkolů chrání veřejný zájem.¹⁷ Těmito povinnostmi obcí zákon sleduje podstatu samosprávných poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací, které jsou odděleny od státu, jelikož mají povahu nestátního subjektu, který má ale svou právní subjektivitu, kdy obci přísluší postavení právnické osoby. Z toho vyplývá oprávnění obce v právních vztazích vystupovat svým jménem, nést odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá a také právo na to mít vlastní majetek. Podobně je obec upravena také v čl. 101 Ústavy České republiky, kde jsou základní územní samosprávné celky nazvány veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu.¹⁸

Obec je identifikována zejména svým názvem, kdy tento její název je charakteristickým znakem každé z obcí. Mezi další základní identifikační znaky,

¹⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 99.

¹⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 100 odst. 1, 2.

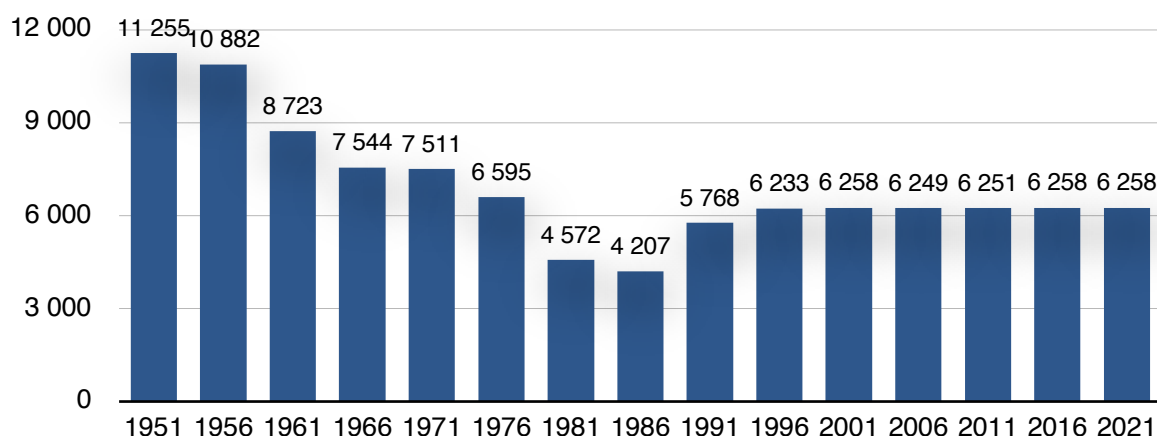
¹⁶ KOUDELKA, Zdeněk, Petr PRŮCHA, Jana ZWYRTEK HAMPLOVÁ. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-335-3, str. 15-16.

¹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 2 odst. 1, 2.

¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 101 odst. 3.

kteře jsou obcemi používány nejčastěji při právních úkonech, jakožto právnické osoby, je adresa sídla obecního úřadu obce a dále identifikační číslo, pod kterým je obec jako právnická osoba evidována v registru osob, konkrétně v systému základních registrů. Obecní zřízení obsahuje úpravu dalších znaků, které obec identifikují, jako jsou názvy ulic, názvy částí obce, názvy veřejných prostranství v obci a také označení jejich budov.¹⁹

Graf 1 - Vývoj počtu obcí



Zdroj: vlastní zpracování, údaje převzaty z dat *Se čtyřmi vojenskými újezdy je v ČR 6 258 samosprávných obcí*. [online]. Magazín Českého statistického úřadu, 2018. [cit. 1.11.2022]. Dostupné z: <https://www.statistikaamy.cz/2018/09/18/se-ctyrymi-vojenskymi-ujezdy-je-v-cr-6-258-samospravnych-obci/>

Dle výše uvedeného grafu je zřejmé, že od roku 1951, kdy byl počet obcí nejvyšší a to konkrétně 11 255 obcí, do roku 1976 došlo k poklesu jejich počtu téměř na polovinu. Poté v osmdesátých letech byl jejich počet nejnižší z celé uvedené škály, kdy nejnižší počet byl v roce 1986, a to 4 207 obcí. Během následujících 10 let došlo k nárůstu obcí o 2026 územních samosprávných celků a dále od roku 1996 až po současnost počet obcí v České republice téměř stagnuje, kdy v roce 2021 činí celkem 6 258 obcí.

¹⁹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 22.

4. Znaky obce

Základní územní samosprávné celky je možné charakterizovat těmito základními znaky:

- vlastní území,
- občané, kteří na tomto území žijí,
- působnost obce (viz samostatná kapitola 5. Působnost obce),
- právní subjektivita a způsobilost k právním úkonům a
- majetek a hospodaření s ním.

Každá část území České republiky spadá pod území některé obce, pokud není zákonem stanoveno jinak. Výjimkou jsou pouze vojenské újezdy, které slouží k zajišťování obrany státu a jsou samostatnými jednotkami nezařazenými pod obce, ale spadají pod kraje. Správní území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími.²⁰ Jedná se o územní základ samosprávy obcí. Podle zákona o katastru nemovitostí je katastrálním územím myšlena technická jednotka, která je tvořena místopisně uzavřeným a v katastru společně evidovaným souborem nemovitostí.²¹ Název katastrálního území je jedinečný, takže nemůže nastat situace, že by se dvě katastrální území označovala stejným názvem, kdy rozdílně je tomu u názvu obcí, které mohou mít název stejný, jako je tomu u nás běžně v praxi.

Území obce je možné měnit. O změně území rozhodují samotní občané obce, a to jednak přímým hlasováním nebo v rámci zastupitelstva obce. Základními změnami území obce jsou:

- sloučení obcí,
- připojení jedné obce ke druhé,
- vznik nové obce oddělením její části.

Dle obecního zřízení u dvou nebo více obcí, které spolu sousedí, může dojít k jejich sloučení na základě dohody. Po jejich sloučení bude území obce tvořit území slučovaných obcí. Možnost slučování obcí platí pouze pro obce, které spolu

²⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (*obecní zřízení*) v posledním znění, § 18 odst. 1, 2.

²¹ Zákon č. 344/1992 Sb. o katastru nemovitostí České republiky (*katastrální zákon*) v posledním znění, § 27 písm. h).

bezprostředně sousedí. Po jejich sloučení původní slučované obce zanikají a vzniká zcela nová samostatná obec. Sloučená obec následně ponese název, na kterém se slučované obce dohodnou. Pokud k této dohodě nedojde, rozhodne o novém názvu Ministerstvo vnitra, které v případě jiného názvu dává k němu souhlas.²² „*Sloučená obec je právním nástupcem slučovaných, tedy zaniklých obcí. Na sloučenou obec přechází majetek, včetně finančních prostředků zaniklých obcí, ostatní práva a závazky těchto obcí, včetně jejich práva zakladatele a zřizovatele právnických osob, a dále organizační složky těchto obcí, a to dnem ke kterému se obce sloučily.*”²³

O připojení obce se jedná tehdy, když se jedna obec připojí k jiné obci, zpravidla obci větší, a splní základní podmínku, kterou je, že dané obce spolu musí bezprostředně sousedit. Obec původní, ke které se jiná obec připojuje se stává právním nástupcem zaniklé obce. Dnem připojení dochází k zániku orgánů připojované obce.²⁴

Třetí změna, kterou dochází ke změně území obce je vznik obce nové, ke kterému dochází oddělením její části. Nutnými podmínkami jsou skutečnosti, že část, která má být oddělena, je tvořena územím, které sousedí alespoň se dvěma obcemi nebo s jiným státem a jednou obcí. Dále potom oddělená obec i ta původní musí mít po svém oddělení minimálně 1 000 obyvatel. O oddělení obce rozhoduje krajský úřad, kterému podá obec, která se dožaduje svého oddělení, návrh po skončení referenda ve svém území. Rozhodnutí krajského úřadu obsahuje vymezení území, majetkové vyrovnání, práv a ostatních závazků.²⁵

Pojetí obce jako samosprávné společenství občanů je založeno na osobním základu samosprávy obcí, které je tvořeno občany obce. Občanem územního samosprávného celku je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a v obci je hlášena k trvalému pobytu.²⁶ Tito občané mají příslušná oprávnění, která jsou zakotvena v čl. 21 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno: „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných*

²² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 19 odst. 1, 2.

²³ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 32.

²⁴ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 145.

²⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 79-80.

²⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 16 odst. 1.

věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.²⁷ Občan obce, který dosáhl věku 18 let má politická práva, mezi která patří volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu. Mezi další práva patří zejména vyjadřování se na zasedání zastupitelstva obce, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a jejího závěrečného účtu, nahlížet do návrhu rozpočtu obce a jejího závěrečného účtu, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo jejím zastupitelstvem, podávat návrhy, připomínky a podněty orgánům obce.²⁸

Čtvrtým znakem územních samosprávných celků je jejich právní postavení. Každá obec je právnickou osobou v oblasti práva soukromého i veřejného. Znamená to, že obec je způsobilá vystupovat v právních vztazích vlastním jménem a dále nést odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá.²⁹ Dále obec vystupuje v soukromoprávních vztazích jako právnická osoba, která má rovné postavení a svou vůli projevuje stanoveným způsobem prostřednictvím orgánu obce, nejčastěji starosty. Jeho právní úkon vyžaduje schválení zastupitelstvem obce, pokud k předchozímu schválení nedojde, je tento úkon již od počátku neplatný. Jako subjekt práva vystupuje obec, nikoli její orgány. Dle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích není přiznávána obecnímu úřadu jako orgánu obce způsobilost k tomu, aby vystupoval v pracovněprávních vztazích svým jménem a měl odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá.³⁰

Dalším znakem územních samosprávných celků je jejich ekonomická samostatnost, což je jedním z předpokladů k tomu, aby mohla být samospráva vykonávána v obci nezávisle. To je upraveno v Ústavě České republiky v čl. 101, ve kterém je uvedeno, že obce mohou mít vlastní majetek, se kterým mohou hospodařit podle svého vlastního rozpočtu.³¹ I přesto, že se svým majetkem mohou obce nakládat samostatně, je důležité dodržování podmínek, které jsou stanovené zákonem. Majetek obcí je podstatnou složkou ekonomického základu samosprávy obcí. Obec má právo majetek získávat, užívat jej a také nakládat

²⁷ Zákon č. 2/1993 Sb. *Listina základních práv a svobod* v posledním znění, čl. 21 odst. 1.

²⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 16 odst. 2.

²⁹ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 23.

³⁰ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 159.

³¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 101 odst. 3.

s ním jako právnická osoba. Při hospodaření s majetkem je pro obec cílem, aby uspokojila potřeby občanů obce, což je rozdíl oproti právnickým osobám, kde je cílem dosažení zisku. Obecní majetek je nutné využívat účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce, které vyplývají ze zákonem vymezené působnosti. Dále má obec povinnost majetek zachovat, rozvíjet a vést jeho evidenci, musí ho chránit před zničením, poškozením nebo odcizením či neoprávněnými zásahy. Pokud má obec záměr prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat či vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby nebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec je povinna zveřejnit, a to po dobu minimálně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu nebo způsobem v místě obvyklém, aby se k záměru mohli jednotliví zájemci vyjádřit, případně podat své nabídky.³²

Charakteristickému znaku obce, že má svou působnost rozdělenou na samostatnou a přenesenou, je věnována pozornost krátce v kapitole 2.2 Samospráva, kde jsou popsány základní rozdíly mezi těmito druhy působnosti. Dále se autorka práce podrobněji věnuje této problematice v kapitole 5. Působnost obce.

³² HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 149-150.

5. Působnost obce

Jedním z nejzákladnějších charakteristických znaků obce jako veřejnoprávní korporace je výkon jejích činností, které má jako obec zajišťovat. Jedná se o její působnost, která se ve svém základu dělí na:

- samostatnou působnost,
- přenesenou působnost.

Obě tyto působnosti jsou stanovené zákonem a měly by být vykonávány zejména s ohledem na ochranu veřejného zájmu, jelikož dle § 2 odst. 2 obecního zřízení je stanoveno, že každá obec při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.³³ Působností se rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět a rozsah činností, ve kterých svoji pravomoc obec realizuje, kdy v tomto případě je pravomocí obce souhrn jejích oprávnění, kterými je obec vybavena a zároveň právní povinnosti, které jsou jí uloženy. Samostatnou působností je u obce myšlena obecní samospráva, ve které si obec spravuje sama své záležitosti, kdy je při své činnosti vázána zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány na základě zákonů. Nejedná se tedy o správu státní, ale správu, která plně přísluší obcím jakožto veřejnoprávním korporacím územní samosprávy.³⁴

5.1 Samostatná působnost

Do samostatné působnosti spadají záležitosti, které základní územní samosprávné celky vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jsou to ty záležitosti, které jsou bezprostředním zájmem existence a také rozvoje územního společenství. Dle Ústavy České republiky se obec při výkonu samostatné působnosti při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Výkon samostatné působnosti je právem subjektivním pro obce a stát do této působnosti může zasahovat pouze v případě, že to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem, který je stanovený zákonem.³⁵ Hoetzel ve své knize uvádí, že

³³ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 2 odst. 2.

³⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 84-85.

³⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 101 odst. 4.

úkoly v samostatné působnosti obce lze rozdělit na fakultativní a obligatorní úkoly. Fakultativní jsou v tomto případě typickým znakem pro samosprávu, jelikož zákonodárství nechává pouze na jejich nositelích, zda budou dané záležitosti vykonávat či nikoliv. Jedná se např. o stanovení místních poplatků, které má obec možnost stanovit za pomoci svojí vyhlášky a určit jejich druh a výši. Na druhé straně obligatorní úkoly jsou takové, u kterých má zákonodárce intenzivnější zájem na tom, aby došlo k zajištění určitých činností nebo provozu veřejných zařízení. Z tohoto důvodu stanoví tyto úkoly pro obec jako povinné. I tak se ale jedná o úkoly, které jsou právem územního samosprávného celku, kdy jeho orgány nejsou plně podřízeny orgánům státní správy.³⁶

Výkon samostatné působnosti by měl být v praxi převažující náplní činnosti orgánů obce, na které byly ve smyslu zákona o obcích přeneseny také některé úkoly státní správy a to proto, aby byla státní správa dostupná pro občany obce v místě jejich bydliště. Činnost obcí, včetně jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti, by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti nebo nějakým způsobem být prováděna na její úkor, a naopak při výkonu působnosti samostatné by nemělo být nijak zasahováno do působnosti přenesené. Právo obcí na samosprávu je zakotveno v čl. 100 Ústavy České republiky, kde se uvádí, že obce jsou územními společenstvími občanů, jenž mají právo na svou samosprávu. Dále potom čl. 8 Ústavy České republiky výslovně zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Rozsah úkolů samosprávy je koncipován za pomoci právní úpravy jednotně pro všechny obce bez ohledu na jejich velikost. Jejich věcné zaměření je ale potom odlišné právě s jejich rozdílnou velikostí a tyto úkoly jsou různorodé podle konkrétních potřeb té které obce.³⁷

Do samostatné působnosti obcí spadají záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů, pokud však nejsou svěřeny jinému základnímu územně samosprávnému celku, nebo pokud se nejedná o působnost přenesenou. Jedná se zejména o tyto oblasti:

- vydávání obecně závazných vyhlášek,

³⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 102-103.

³⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 86-87.

- územní změny,
- vnitřní organizace základních územních samosprávných celků,
- rozvoj základních územně samosprávných celků,
- hospodaření základních územně samosprávných celků,
- ukládání pokut za správní delikty,
- zřizování a zakládání právnických osob a organizačních složek a
- spolupráce s jinými subjekty.³⁸

Vymezení samostatné působnosti základního územně samosprávného celku je v obecním zřízení obsaženo v několika různých paragrafech, kdy v § 7 odst. 1 je uvedeno, že každá obec si spravuje své záležitosti samostatně a státní orgány a orgány krajů do ní mohou zasahovat pouze pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Toto paragrafové znění hovoří o tom, že rozsah samostatné působnosti nelze limitovat žádnými jinými právními prostředky než zákonem. Jedno ze základních pravidel samostatné působnosti je obsaženo v § 8 kde je uvedeno, že pokud zvláštní zákon, který upravuje působnost obce, nestanoví, o kterou působnost obce se jedná, tak platí, že se jedná o činnost, která je zařazena do působnosti samostatné. V § 35 odst. 2 je stanoveno, že obec ve své samostatné působnosti a ve svém územním obvodu dále pečuje o to, aby vytvořila podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb jejích občanů, a to v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi. Konkrétně se jedná o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, potřeby informací, dopravy, spojů, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Dále je zde ustanoveno, že do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti, které jsou uvedeny v § 84, § 85 a § 102, výjimkou je vydávání nařízení obce. Věci, které spadají do samostatné působnosti obce jsou obsaženy zejména v hlavě II. s názvem „Samostatná působnost obce“, kterými jsou např. zřizování právnické

³⁸ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 40.

osoby a organizační složky obce, možnost zřízení obecní policie, spolupráce mezi obcemi a hospodaření obce.³⁹

Do samostatné působnosti obce je také nutné zařadit spolupráci mezi obcemi, která je upravena § 46 až § 55 obecního zřízení. Dle něj mají obce právo na to být členem dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých zájmů. Tyto svazky mohou obce jak sami vytvářet, tak vstupovat do již existujících. Při tomto platí, že o vytvoření svazku obcí nebo o vstupu obce do svazku již vytvořeného, rozhoduje zastupitelstvo obce. Svazek obcí je označován jako právnická osoba, která má povinnost si vést účetnictví dle zákona o účetnictví a nabývá své účinnosti zápisem do rejstříků svazků obcí. V obecním zřízení je uveden taxativní výčet úkolů, které jsou předmětem činnosti svazků obcí. Jsou jimi např. úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí a cestovního ruchu, dalším úkolem je zabezpečování čistoty obce a správy její veřejné zeleně, shromažďování a odvoz komunálního odpadu a zásobování obce vodou a současně odvádění odpadních vod, dalším okruhem úkolů je zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení obce, dále potom úkoly z oblasti ochrany ovzduší nebo provoz lomů, pískoven a zařízení, které slouží k těžbě nerostných surovin.⁴⁰

Další možností spolupráce obcí je jejich spolupráce s právnickými a fyzickými osobami, kdy na tuto práci je možné využít ustanovení občanského zákoníku o smlouvě o společnosti⁴¹ a o spolku.⁴²

Třetí variantou, kdy se jedná o spolupráci mezi obcemi v jejich samostatné působnosti je spolupráce s obcemi jiných států. Dle obecního zřízení mohou obce spolupracovat s obcemi jiných států nebo být členy mezinárodních sdružení územních samosprávných celků. Zároveň svazky obcí mohou také spolupracovat se svazky obcí jiných států. Obsahem spolupráce je potom jen činnosti, které jsou předmětem činnosti svazku obcí, který smlouvu o vzájemné spolupráci uzavřel.⁴³

³⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění § 7 odst. 1, § 8, §35 odst. 2, § 35a.

⁴⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 82-83.

⁴¹ Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, § 2716.

⁴² Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 54.

⁴³ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 55.

5.1 Přenesená působnost

U přenesené působnosti jde o obecní výkon státní správy. Znamená to, že stát nerealizuje státní správu přímo svými orgány, ale nepřímo prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti je obec povinna se řídit zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy.⁴⁴ Hlavním důvodem přenesené působnosti je snaha o přiblížení výkonu státní správy občanům. V souhrnu lze tedy říci, že přenesenou působností je myšleno plnění úkolů státu, kdy tyto úkoly neplní sám stát ani jeho pracovníci, ale za pomoci zákona tyto úkoly přenesl na obce. Obec vydává v přenesené působnosti nařízení obce a jiné akty, kdy je její povinností se při tom řídit zákony a jinými právními předpisy.⁴⁵

Obec nemá žádný právní nárok na výkon přenesené působnosti, tak jako je tomu u působnosti samostatné. Může tedy nastat situace, že za určitých podmínek může být výkon přenesené působnosti obci odejmut. Při svém výkonu jsou orgány samosprávných celků vázány nejen právními předpisy, ale také interními akty orgánů vyšších.⁴⁶

Hlavním posláním obcí, jako územních samosprávných celků, je výkon jejich samostatné působnosti. To je důvod, proč by plnění úkolů z oblasti této působnosti mělo být jejich hlavní náplní činnosti. Výkon státní správy by v obci neměl být prováděn na úkor samostatné působnosti. Do základního rozsahu přenesené působnosti se řadí např. evidence obyvatel, stavební povolení vydávané stavebním úřadem či vydávání cestovních pasů a občanských průkazů obecním úřadem.

V Ústavě je přenesená působnost zakotvena v čl. 105, podle něhož lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, když tak stanoví zákon. Z této zákonné úpravy je patrné, že zákon svěří přenesenou působnost přímo orgánům územní samosprávy, nikoli však územním samosprávným celkům jako takovým. Z velké části zajišťuje výkon přenesené působnosti obecní úřad, pokud není stanovené zákonem jinak, např. vydávání nařízení obce je pravomocí rady

⁴⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 85.

⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk, Petr PRŮCHA, Jana ZWYRTEK HAMPLOVÁ. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-335-3, str. 246.

⁴⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 190.

obce nebo pokud její výkon není svěřen zvláštním orgánům obce jako např. povodňové komisi nebo bezpečnostní radě. V obecním zřízení je přenesená působnost obsažena v § 7 odst. 2, kde je zmíněno, že státní správu, jejíž výkon byl svěřen za pomoci zákona orgánu obce, vykonává ji tento orgán jako svou přenesenou působnost. Podrobněji je přenesené působnosti věnována zákonná úprava v hlavě III., kde je v § 61 uvedeno, že ta ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce, které jsou určeny tímto nebo jiným zákonem, v rozsahu pověřeného obecního úřadu je vykonávána tímto úřadem a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností je vykonávána jím. Orgány základního územně samosprávného celku mají povinnost se řídit při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy a v ostatních případech usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgány veřejné správy. Dále je přenesené působnosti obce věnován § 62, který ustanovuje, že v souvislosti s plněním úkolů v přenesené působnosti vznikají obcím náklady, na které dostávají ze státního rozpočtu příspěvek. Z této věty vyplývá, že obcemi nejsou ze strany státu hrazeny veškeré náklady na výkon státní správy, kterou ony zabezpečují, ale je jim poskytován pouze příspěvek, jehož režim je každoročně stanovován zákonem o státním rozpočtu, který platí na příslušný rok. Zde tedy nastává situace, že na příspěvek za výkon státní správy mají obce sice právní nárok, ale není nijak zákonem upraveno, v jaké výši. Obec se tedy nemůže domáhat žádné konkrétní částky. Poslední zákonnou úpravou v této hlavě je § 63, který říká, že obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou spolu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, která bude sloužit k tomu, že orgány jedné obce budou vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem této smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je prostřednictvím zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K jejímu uzavření je třeba souhlasu krajského úřadu.⁴⁷

Podle rozsahu výkonu přenesené působnosti se základní územně samosprávné celky dělí do tří skupin:

⁴⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 61, § 62, § 63.

- obec prvního stupně – jde o menší obce, na které stát přenesl jen základní okruh přenesené působnosti, který není rozsáhlý a je omezený, kdy ve většině případů nemá obec na její výkon vyčleněné zaměstnance,
- obec druhého stupně – jedná se o obec s pověřeným obecním úřadem.
Obce, které spadají do tohoto stupně vykonávají relativně velkou část přenesené působnosti, pro kterou mají vyčleněné speciální zaměstnance,
- obec třetího stupně – označení pro obce s rozšířenou působností, které podobně jako u obcí druhého stupně vykonávají značnou část přenesené působnosti, na jejíž výkon mají určené profesionální zaměstnance.⁴⁸

Tabulka 1 - Počet obcí dle úrovně přenesené působnosti

Úroveň přenesené působnosti	Počet obcí
Obce se základní působností	6 254
Obce s pověřeným obecním úřadem	388
Obce s rozšířenou působností	205

Zdroj: vlastní zpracování, údaje převzaty z *Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. [cit. 10.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

Obce prvního stupně vykonávají přenesenou působnost pouze v základním rozsahu, kdy ten je vykonáván jejími orgány a přísluší podle zákona každé obci. Dle obecního zřízení jsou obcemi územní samosprávné celky, které byly obcemi ještě před nabytím účinnosti tohoto zákona, tak stejně to také platí pro přenesenou působnost, která obcím zůstala v takovém rozsahu, ve kterém jí měly před nabytím účinnosti zákona o obecním zřízení.⁴⁹ Výkon přenesené působnosti je v tomto případě realizován prostřednictvím obecního úřadu nebo zvláštních orgánů, kterým může být třeba komise pro projednávání přestupků. Základní územně samosprávné celky zajišťují v rámci přenesené působnosti např. řízení

⁴⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 73.

⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 192-193.

o některých přestupcích, agendu silničního správního úřadu ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikacích nebo agendu, která se zabývá schvalováním kácení dřevin na území obce. V současné době je výkon přenesené působnosti v obcích velice složitý, protože ve většině z nich není v jejích silách, aby mohla vyčlenit zaměstnance, kteří by se věnovali pouze uvedené problematice, ale v praxi to bývá tak, že přenesenou působnost v obci zajišťuje starosta nebo jiný zastupitel. Zde nastává zásadní problém v tom, že výkon státní správy má být založen např. na nestrannosti, nezávislosti, odbornosti atd. a v tomto případě je plnění těchto principů značně problematické.⁵⁰

Obec s pověřeným obecním úřadem je obcí, která spadá do druhého stupně. Obcím, které do zmíněného stupně spadají, náleží zvláštní rozsah přenesené působnosti. Pověřeným obecním úřadem je v uvedeném případě myšlen obecní úřad, který kromě přenesené působnosti v základním rozsahu, který byl obci svěřen, vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu, který je určen prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem jsou stanoveny v zákoně č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Obecnímu úřadu obce druhého stupně náleží při výkonu přenesené působnosti územní působnost pro vlastní obec a dále potom v základním rozsahu přenesené působnosti a v rozsahu pověřeného obecního úřadu pro územní obvod.⁵¹ Dále vykonávají kromě přenesené působnosti obce prvního stupně také přenesenou působnost např. na úseku agendy stavebního úřadu, matričního úřadu a také některé agendy z oblasti práva životního prostředí. Oproti obcím prvního stupně, obce s pověřeným obecním úřadem mají pro přenesenou působnost vyčleněny profesionální úředníky, kteří jsou alespoň v základním rozsahu agendy schopni spravovat samostatně.⁵²

Obce, které spadají mezi obce třetího stupně, tedy s obecním úřadem s rozšířenou působností, vykonávají vedle přenesené působnosti v základním rozsahu, které jsou obcím svěřeny, a pověřeného obecního úřadu v rozsahu, který

⁵⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 73-74.

⁵¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 195-196.

⁵² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 74.

mu je svěřen zvláštními zákony, přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Zmíněné obce mohou dle obecního zřízení uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na základě které může obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat danou působnost nebo její část pro obecní úřad jiné obce nebo obcí s rozšířenou působností.⁵³ Od roku 2003 obce s rozšířenou působností nahradily ve výkonu státní správy zrušené okresní úřady. Jejich výčet je obsažen v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Dále tyto obce vykonávají přenesenou působnost ve svém správním obvodu, který jim byl určen vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁴

⁵³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 197-199.

⁵⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 74-75.

6. Kategorizace obcí

Právní postavení obcí v České republice je upraveno zákonem o obcích, výjimku tvoří v tomto případě hlavní město Praha, jehož úprava je zakotvena ve zvláštním zákoně.⁵⁵

V České republice jsou rozlišovány tyto základní druhy obcí:

- obce „základní“,
- městyse,
- města,
- statutární města,
- hlavní město Praha.

Jak už bylo v minulých kapitolách zmíněno, obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tento základní územní samosprávný celek je vymezen hranicí území obce a jedná se o veřejnoprávní korporaci, která má svůj vlastní majetek, se kterým může hospodařit. Dle údajů Českého statistického úřadu k 31.12.2020 je v České republice celkem 6 258 obcí, kdy z tohoto počtu je 608 měst, 228 městysů a 27 statutárních měst. Dále potom 4 vojenské újezdy, kterými jsou konkrétně Boletice (Jihočeský kraj), Březina (Jihomoravský kraj), Hradiště (Karlovarský kraj) a Libava (Olomoucký kraj), tyto jsou upraveny zákonem č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky.⁵⁶

Obec je městysem v případě, že tak na návrh obce stanovil předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády a dále pokud obec měla oprávnění užívat označení městys před datem 17. května 1954. Další podmínkou, aby se stala městysem je, že musí sama o to požádat předsedu Poslanecké sněmovny, který poté stanoví a určí den, od kterého se stane daná obec městysem. Dnes se jedná o historický typ obcí, které stojí mezi městem a vsí. V minulosti měl právo na pořádání výročních a dobytčích trhů a musel být spádovým městem pro jeho okolní vesnice.⁵⁷

⁵⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (*obecní zřízení*) v posledním znění, § 18.

⁵⁶ *Územní, sídelní struktura*. [online]. Český statistický úřad, 2021. [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cesko-v-cislech-2021>

⁵⁷ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 138.

Podobně je tomu u měst, kdy obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny a ten na její žádost stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.⁵⁸ Dále je městem ta obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, ale pouze v případě, že na návrh dané obce tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.⁵⁹ Obec, která žádá o to, aby byla městem, musí splňovat zákonem a vládou dané podmínky. V ní se potom posuzuje, zda zástavba ve středu obce je odpovídající svým charakterem soustředěné městské zástavbě s náměstím se zpevněným povrchem. Další kritériem je převaha vícepodlažní zástavby, pojmenování ulic a všech veřejných prostranství, z větší části vybavenost obce vodovodem a kanalizací. Dále potom musí nabízet povinné služby svým občanům, kterými jsou zejména základní škola, zdravotnické zařízení s minimálním počtem třech stálých míst, lékárna, pošta, společenský sál nebo sportoviště. Pokud nastane skutečnost, že se počet obyvatel sníží pod hranici 3 000 obyvatel, nemá to vliv na statut města.⁶⁰

Ze zákona o obcích vyplývají zejména ty rozdíly mezi obcemi, městysy a městy, které spočívají v označení jejich orgánů. Příkladem může být obecní úřad v obci, úřad městyse v městysu a městský úřad ve městě. Jinak je rozsah jejich působnosti ve vnitřní organizaci v zásadě totožný.⁶¹

Současná právní úprava konkrétně vyjmenovává města, která jsou městy statutárními. Postavení statutárního města lze získat pouze zákonem, avšak žádný ze zákonů nestanovuje žádná kritéria pro takové postavení. Dle Hendrycha se rozlišují dva typy statutárních měst:

- územně členěná statutární města,
- ostatní statutární města.

Ostatní statutární města se moc neliší od jiných měst. V oblasti výkonu státní správy je působnost pomocí zákona svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Rozdílné je oproti jiným

⁵⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 3 odst. 1.

⁵⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 3 odst. 3.

⁶⁰ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 139.

⁶¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 99.

městům označení orgánů, kdy u měst je starosta, v případě statutárních měst potom primátor nebo například místo městského úřadu mají statutární města magistrát. V případě prvního typu statutárních měst, se tyto mohou na základě vlastního rozhodnutí členit na městské obvody a městské části, které mají vlastní orgány samosprávy. Městské části a obvody nejsou právními osobami a disponují pouze působností, která je odvozená od města jako celku, kdy nemohou vydávat vlastní právní předpisy.⁶²

Územně členěná statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy tzv. "statutem". Ten je vydáván prostřednictvím obecně závazné vyhlášky jako podzákonný právní předpis, kdy ho vydává v rámci samostatné působnosti zastupitelstvo územně členěného statutárního města. Statut zejména upravuje:

- výčet městských částí a městských obvodů,
- na úseku samostatné a přenesené působnosti pravomoc jejich orgánů,
- vzájemnou součinnost mezi orgány města a orgány městských částí a městských obvodů,
- majetek, který město svěřuje městským částem a městským obvodům,
- zdroje finančních příjmů a druhy výdajů městských částí a obvodů,
- způsob projednávání obecně závazných vyhlášek a nařízení města.⁶³

Na hlavní město Prahu se nevztahuje obecní zřízení ani krajské zřízení, jelikož tento typ obce, jakožto hlavní město České republiky⁶⁴, má svou zákonnou úpravu zakotvenou v zákoně č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Dále území hlavního města Prahy dle platného zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu tvoří samostatnou územní jednotku, která se dělí celkem na deset obvodů, které nesou název Praha 1-10. Význam takového členění je v současné době zejména evidenční, jelikož podle těchto jednotlivých obvodů jsou organizovány obvodní soudy a obvodní státní zastupitelství hlavního města Prahy.⁶⁵

⁶² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 100.

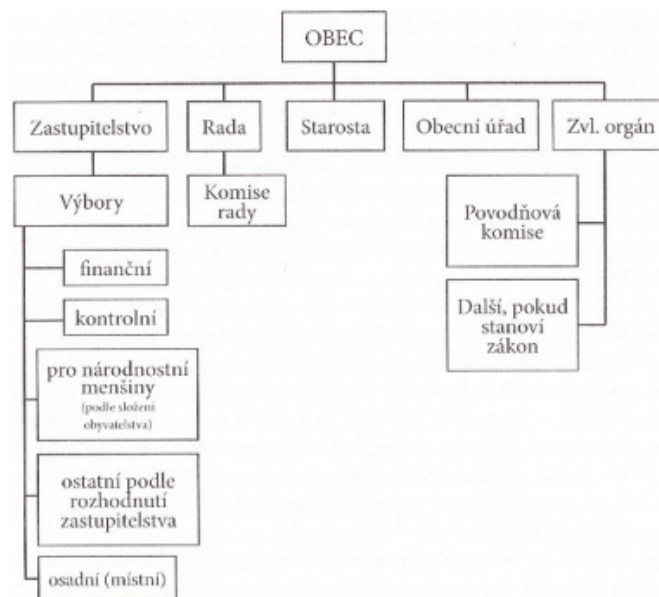
⁶³ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 31.

⁶⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 13.

⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6, str. 124-125.

7. Orgány obce

Zákon stanovuje orgány územních samosprávných celků. Mezi nejdůležitější orgány obce se řadí zastupitelstvo, které samostatně obec spravuje. Dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Prostřednictvím svých orgánů obec realizuje přenesenou a samostatnou působnost. Výčet orgánů obce stanovuje § 5 odst. 1 obecního zřízení⁶⁶, kde je uveden jejich taxativní výčet. Obec musí mít vždy minimálně tři orgány, kterými jsou zastupitelstvo obce, obecní úřad a starosta. Ostatní orgány nejsou pro obec povinné. Rada obce se nezřizuje v případě, že má zastupitelstvo méně jak 15 členů. Také zvláštní orgány, které jsou zřizovány starostou obce pro výkon přenesené působnosti, nejsou stejné u všech obcí, jejich zřízení záleží především na tom, jaký rozsah přenesené působnosti obec vykonává, tzn. do jakého ze tří stupňů z hlediska výkonu přenesené působnosti náleží.⁶⁷



Obrázek 1 - Orgány obce

Zdroj: HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 4 vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 165.

⁶⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 5 odst. 1.

⁶⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 78.

7.1 Zastupitelstvo obce

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Takto je uvedeno v § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tak také v čl. 101 odst. 1 v Ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čímž je deklarován význam nejvyššího orgánu obce.

Zastupitelstvo v obci rozhoduje o těch nejdůležitějších otázkách, jako je např. volba starosty, vydávání obecně závazných vyhlášek, zřizování a rušení výborů nebo schvalování rozpočtu. Je tvořené členy zastupitelstva, kdy tito jsou voleni v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na principu poměrného zastoupení. Funkční období zastupitelů trvá čtyři roky. Jeho vůle se přijímá většinovým souhlasem jeho členů. Při určování počtu zastupitelů, které stanovuje předchozí zastupitelstvo na každé volební období, se přihlíží zejména k počtu obyvatel v dané obci a velikosti jejího obvodu.⁶⁸

Funkce člena zastupitelstva je funkcí veřejnou. Členovi zastupitelstva z jeho funkce plynou určité povinnosti, kterými jsou např. zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a dalších orgánů, ve kterých je členem, plnit úkoly, které mu vyplývají z jeho členství v těchto orgánech a úkoly, které mu orgány ukládají, hájit zájmy občanů obce nebo jednat a vystupovat tak, aby neohrozil vážnost jeho funkce.⁶⁹

Zasedání zastupitelstva se provádí dle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce a koná se na území obvodu obce. Pokud se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, Ministerstvo vnitra jej rozpustí. Do doby, než je potom zvoleno zastupitelstvo nové, vykonává funkci rada obce, kde není rada, tak starosta obce. Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná, tudíž se ho může aktivně zúčastnit každá osoba starší 18 let, která nemusí být nutně občanem obce. Osoba starší 18 let, která je občanem obce má ale speciální práva, kdy se může vyjadřovat například k návrhu rozpočtu obce nebo k jejímu závěrečnému účtu buďto písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce.⁷⁰

⁶⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 79-80.

⁶⁹ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 65.

⁷⁰ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 169-170.

Zastupitelstvo obce má několik vyhrazených pravomocí, mezi které patří zejména rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování dohod o změně hranic obce či slučování obcí, volba starosty a místostarosty a také stanovení počtu členů rady obce. V obcích, kde není zřízena rada, je v kompetenci zastupitelstva vydávání nařízení obce.⁷¹

7.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti základních územně samosprávných celků. Rozhoduje o záležitostech, které se týkají každodenního chodu obce. Na svých schůzích projednává i záležitosti, o kterých rozhoduje zastupitelstvo, přičemž ta mu následně předkládá svá doporučení projednávaných záležitostí, zda je schválit či neschválit. V rámci samostatné působnosti se rada obce odpovídá zastupitelstvu obce. To volí členy rady obce a zároveň má pravomoc k tomu je z jejich funkce odvolat. U působnosti přenesené má rada obce oprávnění rozhodovat pouze v případech, které stanoví zákon. Dle obecního zřízení může obec v přenesené působnosti na základě zákona a v jeho mezích vydávat nařízení obce, pokud je k tomu zákonem zmocněna.⁷²

Rada obce se skládá ze starosty, místostarosty a dalších členů rady, kteří jsou voleni zastupitelstvem, a to z řad jejích členů. Zasedání rady obce jsou, oproti zastupitelstvu, neveřejná a rada se schází dle potřeby. Pro usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů všech svých členů. Při výkonu své působnosti odpovídá rada obce zastupitelstvu obce.⁷³

Počet jejích členů je lichý, kdy nejméně má členů pět a nejvýše jedenáct. Musí být však splněna podmínka, že tento počet nesmí přesahovat jednu třetinu počtu zastupitelů. Výjimkou je případ, když v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady jednu třetinu počtu zastupitelstva obce, aniž by jeho počet poklesl pod jedenáct. V některých obcích, zejména obcích malých, není obecní rada zřízena. Dle obecního zřízení se rada v obci nevolí v případě, že má zastupitelstvo

⁷¹ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 67-68.

⁷² Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 11 odst. 1.

⁷³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 67-68.

obce méně jak 15 členů. V tomto případě pak v obci převezme funkci rady obce její starosta. Vyjma případů, kdy pravomoc převezme za radu přímo zastupitelstvo obce. Radě obce je vyhrazeno např. zabezpečovat hospodaření obce dle schváleného rozpočtu, vydávat nařízení obce, projednávat a řešit návrhy, které jí předkládá zastupitelstvo obce nebo komise rady obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu či ukládat pokuty v oblasti samostatné působnosti obce.⁷⁴

7.3 Orgány zastupitelstva obce a rady obce

Zastupitelstvo obce má oprávnění dle platné právní úpravy zřizovat si jako své kontrolní a iniciativní orgány výbory. Jako povinnost má zřídit finanční výbor a kontrolní výbor, které mají minimálně tři členy. Platí omezení, že členy těchto výborů nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a osoby, které v úřadu zabezpečují rozpočtové a účetní práce. Dále v obci, ve které žije alespoň deset procent občanů jiné národnosti než české, tak je zřizován výbor pro národnostní menšiny. Dle zákona je možnost zřídit osadní výbory v částech obce. Jeho členy určuje zastupitelstvo z řad občanů obce, kteří jsou v příslušné části obce hlášeni k trvalému pobytu.⁷⁵

Rada obce má pravomoc zřídit jako iniciativní a poradní orgány komise. Současná právní úprava nestanovuje povinnost komise zřizovat, ale je to přenecháno na úvaze rady obce. Při své činnosti se komise řídí pokyny rady obce a svou pravomoc mají komise oprávnění vykonávat v takovém rozsahu, které slouží jejím potřebám. Komise při svém rozhodování usnávají prostřednictvím většiny hlasů svých členů, kdy celkový počet jejích členů není předepsán. Z povahy věci vyplývá, že tento počet by měl být přiměřený povaze a rozsahu úkolů. Za svou činnost komise zodpovídají radě obce, ve věcech výkonu přenesené působnosti potom starostovi obce.⁷⁶

⁷⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, str. 100-107.

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 109.

⁷⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1, str. 74.

7.4 Starosta obce

Dle obecního zřízení je starosta orgánem obce, který zastupuje obec navenek. On a místostarosta jsou voleni zastupitelstvem z řad svých členů. Musí zde být splněna podmínka, že se v obou případech musí jednat o občana České republiky. Za výkon své funkce se potom zodpovídají zastupitelstvu obce. Starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu. Starosta svolává a řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce a podepisuje jejich zápisy z jednání. Pokud nastane případ, že je starosta ze své funkce odvolán nebo se on sám své funkce vzdá do doby, než je zvolen starosta nový, vykonává jeho pravomoc místostarosta. Když takto nastane i u místostarosty nebo pokud tato funkce není určena, pověří zastupováním zastupitelstvo někoho z řad svých členů. Starosta má pravomoci jako každý člen zastupitelstva a dále např. odpovídá za včasné objednání přezkumu hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanovuje jim plat dle zvláštních předpisů, je odpovědný za informování veřejnosti o činnosti obce a také zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, ve kterých není tajemník obecního úřadu a zároveň rozhoduje o záležitostech, které spadají do působnosti samostatné, které mu jsou svěřeny radou obce.⁷⁷

7.5 Obecní úřad

Obecní úřad je orgánem obce, který je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem obecního úřadu a zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu. V jeho čele stojí starosta, ale úkoly zaměstnavatele plní tajemník obecního úřadu. Radou obce mohou být zřízeny pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, kdy jejich struktura není nijak stanovena. Jedná se např. o stavební odbor, silniční odbor či správní odbor. V samostatné působnosti obecní úřad plní úkoly, které jsou mu uloženy zastupitelstvem obce nebo radou obce a napomáhá činnosti výborům a komisím. V přenesené působnosti je to potom výkon státní správy vyjma věcí, které spadají do působnosti zastupitelstva obce

⁷⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 103.

nebo rady obce. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti jsou rozlišovány obce s obecním úřadem se základním rozsahem přenesené působnosti a obce s širším rozsahem přenesené působnosti, kam spadají ty obce, které vykonávají státní správu v širším rozsahu než je tomu u obcí se základním rozsahem.⁷⁸ Podrobněji jsou rozdíly mezi těmito druhy obecních úřadů popsány výše v kapitole 5.1 Přenesená působnost, zde autorka zmiňuje pouze základní informace k pověřenému obecnímu úřadu a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Pověřený obecní úřad

Jde o obecní úřad, který vedle přenesené působnosti, která je určená pro všechny obecní úřady vykonává ještě další přenesenou působnost. Jeho správní obvod je stanovený právním předpisem a konkrétní obce s pověřeným obecním úřadem stanoví zvláštní zákon.

Obce s tímto obecním úřadem mohou např. rozhodovat v první stupni ve správním řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud však zákon nestanoví jinou příslušnost, dále potom zajišťovat volby do Parlamentu České republiky, do krajských a obecních zastupitelstev, nebo do Evropského parlamentu, dále jsou obce orgánem ochrany přírody.⁷⁹

Obecní úřad obce s rozšířenou působností

Jedná se o obecní úřad, který mimo svou přenesenou působnost a mimo přenesenou působnost stanovenou pro pověřený obecní úřad vykonává ještě další působnost v rozsahu stanoveném zvláštními zákony.

Obce s rozšířenou působností mají např. kompetenci v oblasti evidence obyvatel a vedení registru obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů a také v péči o staré a zdravotně postižené.⁸⁰

⁷⁸ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 184.

⁷⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozšíř. vyd. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-2475608-0, str. 30.

⁸⁰ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozšíř. vyd. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-2475608-0, str. 30.

8. Právní předpisy vydávané obcemi



Obrázek 2 - Postavení právních předpisů obcí v právním řádu ČR

Zdroj: vlastní zpracování

Dle právní síly jsou právní předpisy rozdělovány na:

- primární (zákonné) - Ústava České republiky, ústavní zákony, zákonná opatření senátu,
- sekundární (podzákonné) - nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky nařízení obcí.

V dělení platí, že primární právní akty mají větší právní sílu než sekundární a mají před nimi přednost. Dále je podmínkou, že nižší právní akt nesmí odporovat vyššímu právnímu aktu.

Základní územní samosprávné celky vydávají v rámci své působnosti dva druhy právních předpisů, které se nazývají obecně závazná vyhláška a nařízení. Jedná se o předpisy, které mají nižší právní sílu, než zákony a jsou platné na území příslušné obce. Pro oba uvedené předpisy platí, že ukládají povinnost jen na základě zákona a v jeho mezích. Povinnostmi se v tomto případě rozumí příkaz nebo zákaz určitého jednání.⁸¹

Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi je zmíněno v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, který říká, že: „*zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“. Zařazení tohoto článku do hlavy

⁸¹ VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1, str. 84.

sedmé Ústavy České republiky vypovídá o tom, že tyto právní předpisy jsou vydávané v rámci územní samosprávy obcí.⁸²

Vydávání nařízení obcemi je obsaženo v Ústavě České republiky v hlavě třetí, z čehož vyplývá, že je základní územně samosprávné celky vydávají při plnění úkolů moci výkonné. Konkrétně je možnost jejich vydávání uvedena v čl. 79 odst. 3: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*”⁸³

Předpokladem platnosti a účinnosti právních předpisů je jejich publikace za splnění zákonem stanovených podmínek. Obecně je tento proces nazýván vyhlásování právních předpisů. Vyhlášení je tou nejzákladnější podmínkou pro platnost právního předpisu. Pokud k vyhlášení předpisu nedojde, nelze jej aplikovat. Obec vyhláší právní předpisy na úřední desce obecního úřadu. Vyhlášení je provedeno tak, že tento předpis je vyvěšen na úřední desku po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení je myšleno první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit předpis způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena pozdější účinnost, právní předpis nabývá účinnosti 15. dnem po jeho vyhlášení. Ve výjimečných případech, je možné stanovit počátek účinnosti dřívější, ale nejdříve však dnem vyhlášení. Obec vede evidenci vydaných právních předpisů, kdy ta musí být volně přístupná u obecního úřadu obce. Obec zasílá obecně závaznou vyhlášku den po jejím vydání Ministerstvu vnitra a nařízení krajskému úřadu. Z právní úpravy vyplývá, že orgán, který vydal právní předpis, jej může změnit nebo zrušit pouze ve formě téhož druhu právního předpisu. Z tohoto je zřejmé, že ke změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky může dojít pouze jinou obecně závaznou vyhláškou. Pokud nastane situace, že právní předpis vydaný samosprávou je v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, je povinností příslušného orgánu jej zrušit.⁸⁴

⁸² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 104 odst. 3.

⁸³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění, čl. 79 odst. 3.

⁸⁴ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1, str. 122-123.

8.1 Obecně závazná vyhláška

Obecně závazné vyhlášky jsou právní předpisy, které jsou vydávány zastupitelstvem obcí ve věcech jejich samostatné působnosti. Jedná se o jednu z forem, v rámci které může obec svou samostatnou působnost realizovat. Při jejich vydávání je obec povinna se řídit zákony. Tyto vyhlášky „neprovádějí“ zákon, ale pro obce stanoví nová, vlastní pravidla chování, která nejsou dána zákonem. Jsou považovány za originální pramen práva, jelikož pro jejich vydání není třeba výslovného zákonného zmocnění.⁸⁵

Dle § 10 obecního zřízení může obec povinnosti ukládat, v její samostatné působnosti, obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení veřejného pořádku, kdy obec má právo stanovit, které činnosti mohou být vykonávány jen v určitých místech obce, kde nedojde k narušení veřejného pořádku, nebudou v rozporu s dobrými mravy a nebudou nijak ohrožovat bezpečnost, majetek a zdraví občanů obce. Dále potom k pořádání veřejnosti přístupných kulturních a sportovních akcí. Vyhláška také upravuje povinnosti k dodržování čistoty veřejných prostranství obce, ochrany životního prostředí a veřejné zeleně a také v oblastech, které jsou stanoveny zvláštním zákonem.⁸⁶

8.2 Nařízení obce

Nařízení obcí jsou sekundárními právními předpisy. Nařízení schvaluje rada obce. Pokud ta není v obci zřízena, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce. Jeho charakteristickými znaky jsou podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost.⁸⁷

Dle § 11 obecního zřízení je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení obce, pokud je k tomu zmocněna zákonem. Dále obec, která vykonává rozšířenou působnost může vydávat nařízení obce pro správní obvod, který je stanovený zvláštním právním předpisem.⁸⁸

⁸⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 128.

⁸⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 10.

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 123.

⁸⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění, § 11.

9. Výkon veřejné správy vybrané obce v oblasti základního vzdělávání

V této části práce se autorka zaměřuje na činnost konkrétní obce v oblasti vzdělávání na základní škole ve svém území. V úvodních kapitolách je uvedena základní zákonná úprava, která se týká vybrané problematiky a také rozdělení finančních prostředků, které jsou určeny na financování školního vzdělávání v obci. Následuje stručné představení vybrané obce, kdy autorka práce zvolila město Chabařovice. Důvodem výběru dané obce je, že zde žije již od svých 15 let a má tedy určitou citovou vazbu k tomuto místu. Dále jsou představeny základní školy v obci. V Chabařovicích se nacházejí dvě. Jednou z nich je Základní škola Chabařovice a druhou je Základní umělecká škola Chabařovice. K nim jsou následně uvedeny konkrétní příklady, ve kterých se projevuje činnost vybrané obce vůči základní škole, jejich vzájemná spolupráce a v další podkapitole je uvedeno zhodnocení a návrhy možného zlepšení.

9.1 Zákonná úprava činnosti obce v oblasti vzdělávání

Činnost obce v oblasti vzdělávání je zakotvena v několika zákonech, kterými jsou zejména zákon č. 128/2000 Sb. obecní zřízení a zákon č. 561/2004 Sb. školský zákon. Další, který tuto problematiku obsahuje a upravuje výši finančních prostředků, které obce na provoz škol získávají je zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní.

Obec má zákonnou povinnost pečovat ve své samostatné působnosti ve svém územním obvodu o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, kam patří mimo jiné i uspokojování potřeby výchovy a vzdělávání. Úkoly v oblasti vzdělávání jsou předmětem činnosti také svazků obcí.⁸⁹

Dle školského zákona v případě zajišťování vzdělávání a školských služeb, hlavně při zřizování a zrušování škol a školských zařízení, dbá obec o to, aby došlo k souladu mezi rozvojem vzdělávání a školských služeb se zájmy jejich občanů a demografickým vývojem a rozvojem svého území. Mezi základní

⁸⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v posledním znění, § 35, § 50.

povinnosti obce patří zejména zajištění podmínek pro plnění povinné školní docházky u dětí majících trvalý pobyt na jejím území a cizince s místem pobytu. Obec také zajišťuje plnění povinné školní docházky v základní škole, která je zřizovaná jinou obcí či svazkem obcí. Konkrétně obec zřizuje a zrušuje základní školu, mateřskou školu, mateřskou a základní školu s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, zařízení školního stravování, základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení a také školy či školská zařízení, které jsou jinak zřizovány krajem nebo ministerstvem, pokud prokáže potřebné zabezpečení pro jejich činnost. Na území obce, části obce nebo na území více obcí se vymezují spádové školy, přičemž je využíváno tří kritérií:

- pokud je v obci jedna základní škola zřízená obcí, školský obvod je vymezen územím obce,
- v případě, že se v obci nachází více škol, které zřizuje, tak stanovuje školské obvody prostřednictvím obecně závazné vyhlášky,
- jestliže je na území svazku obcí jedna základní škola či více zřízených svazkem obcí nebo nedojde ke vzájemné dohodě mezi několika obcemi o školském obvodu jedné nebo více základních škol, zřizovanými některou z těchto obcí, stanoví každá z nich příslušnou část školského obvodu, a to obecně závaznou vyhláškou.

Povinností kraje je v rámci dopravní obslužnosti území kraje zajistit dopravu do spádové školy a z ní, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáků přesahuje 4 km.⁹⁰

Obec či svazek obcí zajišťuje výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení. Tyto zřizuje s výjimkou výdajů hrazených z finančních prostředků státního rozpočtu nebo z jiných zdrojů. Pokud školský obvod přesáhne území jedné obce, tak zabezpečují výdaje školských zařízení sloužících základní škole v tomto školském obvodu dotčené obce, a to poměrně dle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích, pokud však nedojde mezi obcemi k jiné dohodě. Obec může těmto právnickým osobám přispívat na další neinvestiční výdaje, které jsou jinak hrazené ze státního rozpočtu. Základní územní samosprávný celek, který chce uskutečnit projekt

⁹⁰ Zákon č. 561/2004 Sb., *školský zákon*, § 177, § 178, § 179.

financovaný z prostředků Evropské unie s předmětem podpory kvality, rozvoje nebo dostupnosti vzdělávání a školských služeb, může uzavřít s právníckými osobami, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení smlouvy o partnerství.⁹¹

Jak již bylo výše zmíněno, obce jakožto zřizovatelé škol, získávají na jejich provoz finanční prostředky. Ty dostávají od státu a jedná se o podíl na vybraných daních na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. V roce 2022 činila tato částka 17 665 Kč na žáka a rok od roku se zvyšuje. Například v roce 2013 byla tato částka 7 780 Kč, což je téměř o 10 000 Kč méně oproti loňskému roku. Uvedené částky vycházejí z kritéria „počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí“ a jsou pouze informativní, jelikož samotné použití těchto prostředků spadá do samostatné působnosti obce. To znamená, že je plně v její pravomoci, jak s danou částkou naloží, protože nejsou nijak účelově vymezeny.⁹²

9.2 Financování školního vzdělávání a další činnost obce v této oblasti

Financování předškolního a školního vzdělávání se dělí na prostředky, které jsou určeny pro provoz školy a na přímé výdaje na vzdělávání. Přímé výdaje na vzdělávání v sobě zahrnují zejména:

- platy, náhrady platů, mzdy, náhrady mezd a odvody na sociální a zdravotní pojištění pedagogů,
- náhrady platů a mezd určené členům a předsedům zkušebních komisí pro závěrečné a maturitní zkoušky,
- výdaje na učební pomůcky, školní potřeby a učebnice, v případě, že je škola poskytuje zdarma,
- výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou žáků se speciálními vzdělávacími potřebami,

⁹¹ Zákon č. 561/2004 Sb., *školský zákon*, § 180, § 180a.

⁹² *Informace o výši prostředků, které obce získávají z RUD na základě počtu dětí a žáků MŠ/ZŠ (§ 4 zákona č. 243/2000 Sb.).* [online]. Ministerstvo financí České republiky, 2015. [cit. 1.2.2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/financovani-materskych-a-zakladnich-skol/2015/informace-o-vysi-prostredku-ktere-obce-z-20529/>

- zvyšování kvalifikace pedagogických pracovníků a na činnosti, které souvisejí s rozvojem školy a kvalitou vzdělávání.

Tyto náklady jsou hrazeny ze státního rozpočtu, konkrétně z rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.⁹³

Druhým výše zmíněným prostředkem jsou finanční prostředky na provozní výdaje, které hradí zřizovatel příslušné školy, tedy v případě škol a školských zařízení zřizovanými základními územními samosprávnými celky jsou hrazeny z rozpočtu obce či svazku obcí. Jedná se o finance určené pro provoz školy, ze kterých se hradí veškeré energie, vodné a stočné, náklady na svoz odpadu, drobné opravy, nákup hygienických prostředků a další.

Jedná se o povinné, zákonné výdaje, které obec vůči škole má. Na druhé straně jsou ještě nepovinné, v rámci kterých se obce podílejí na financování kulturních a sportovních akcí, které škola s žáky pořádá. V tomto ohledu zde funguje určitá spolupráce, kdy např. při kulturních akcích obec poskytne finanční prostředky a škola se prostřednictvím svých žáků postará o program.

Důležitým příjmem školského zařízení jsou dotace od Evropské unie, které do jisté míry ovlivňují samotné fungování školy. Za pomoci těchto prostředků se školy snaží renovovat své prostory a budovy, snižovat náklady na energie a zvyšovat kvalitu svého vybavení. I zde funguje spolupráce mezi školou a jejím zřizovatelem, kdy škola se bez obce v tomto ohledu neobejde. Z důvodu toho, že projekty od Evropské unie jsou financovány platbou ex-post, to znamená, že příjemce může předložit žádost o platbu až po dokončení projektu nebo jeho části a v mnoha případech se jedná o částky několika milionů korun, škola sama by na realizaci projektu neměla dostatek finančních prostředků. Obec tedy daný projekt předfinancuje. Následně je příspěvek Evropské unie vyplácen přímo jí s tím, že obec sama doplatí zbylou částku.

Školy mají i své vlastní zdroje příjmů, které získávají např. z možných pronájmů svých prostor jiným organizacím, konkrétně se může jednat o počítačové učebny pro pořádání kurzů počítačové gramotnosti nebo o tělocvičny, které mohou sloužit veřejnosti nebo různým sportovním organizacím.

⁹³ Zákon č. 561/2004 Sb., *školský zákon*, § 160.

9.3 Představení vybrané obce Chabařovice a základních škol

Město Chabařovice se nachází v okrese Ústí nad Labem v Ústeckém kraji pod pásem Krušných hor na soutoku Ždírnického a Podhorského potoka. Skládá se ze dvou obecních částí, a to Chabařovic a Roudníků. Dohromady má obec 2 500 obyvatel.

Výhodou města je jeho strategická poloha. Nachází se necelých 6 km od nejbližšího nájezdu na dálnici D8 z Prahy ke státní hranici s Německem, kde dále pokračuje jako dálnice A17 na Drážďany. Dále přímo přes vybranou obec vede silnice druhé třídy, která spojuje nedaleké město Teplice a krajské město Ústí nad Labem, vzdálené 15 km. Dalším kladem města, co se týče jeho dopravní dostupnosti, je železniční trať procházející Chabařovicemi a vedoucí z Ústí nad Labem do Chomutova. Na okraji obce se nachází vlaková stanice, která je sice v současné době uzavřena, ale do budoucna je možné její znovuotevření a využití pro vlakový spoj z Německa do Prahy. Hromadnou dopravu nyní zajišťují výhradně krajské autobusy v rámci dopravního systému Ústeckého kraje. Město nabízí svým obyvatelům mnoho služeb, kdy se zde nachází městská policie, praktický lékař pro děti i dospělé, zubař, knihovna, pošta, otevřené i uzavřené prostory pro sportovní vyžití, koupaliště a udržované cyklostezky.

První písemná zmínka o obci pochází z 2. poloviny 14. století. V tuto dobu byly Chabařovice známé jako město s právy vaření piva a výroby sladu. Významným byl rok 1774, kdy zde byla objevena naleziště hnědého uhlí, čímž došlo k ovlivnění existence samotného města. V roce 1810 byla na jeho území založena kartounka⁹⁴ jako jeden z prvních větších výrobních podniků na Ústecku a dařilo se mu i přes značné poškození města zapříčiněné boji během bitvy u Chlumce v roce 1813. Od roku 1830 se v celé oblasti začala mohutně rozvíjet těžba uhlí. Významná byla pro město povrchová těžba uhlí, která se zde začala rozvíjet již za první republiky. Od roku 1948 se začala těžba soustřeďovat do hlavního velkolomu Chabařovice a ukončena byla roku 1997, kdy poté začala rekultivace, která spočívala v jeho zatopení a vzniku dnešního Jezera Milada.⁹⁵

⁹⁴ Historické označení manufaktury, která byla zaměřena na potiskování bavlněných tkanin.

⁹⁵ *Dějiny města Chabařovic*. Chabařovice: Město Chabařovice, 1998. ISBN 80-902278-1-3, str. 79-102.

Základní škola Chabařovice

Zřizovatelem Základní školy Chabařovice je město Chabařovice, které ji ekonomicky zajišťuje. Jedná se o plně organizovanou základní školu s prvním i druhým stupněm, kde většina ročníků je obsazena pouze jednou třídou a v některých případech dochází k rozdělení jedné třídy na dvě paralelní. V roce 2013 bylo realizováno sloučení základní školy a základní školy praktické v jeden právní subjekt. Z důvodu toho došlo ke vzniku odloučeného pracoviště v budově na náměstí města Chabařovice. Počet žáků je v současnosti okolo 300. Počet pedagogů se pohybuje kolem 30. Žáci obvykle docházejí z blízkého i vzdálenějšího okolí. Škola má k dispozici školní družinu nebo školní klub. Na venkovním areálu se nachází sportovní hřiště a zahrada. Pro trávení volného času mohou žáci využít školní dvůr či vyhrazenou učebnu. Také spolupracuje s několika institucemi, kterými jsou například obec Chabařovice a jeho příspěvkové organizace (základní umělecká škola, mateřská škola, sdružení dobrovolných hasičů a pobočka domu dětí a mládeže).⁹⁶

Základní umělecká škola Chabařovice

Škola nabízí výuku v oboru hudebním, výtvarném a tanečním. Přijímání jsou žáci již od 5 let věku do přípravných ročníků. Studium zde je rozděleno na dva stupně, kdy první je určen žákům ve věku 7-14 let a druhý stupeň je pro žáky 15-19 let. Dále je možnost studia pro dospělé, které navštěvují studenti a pracující od 19 let. Výuka probíhá podle platných učebních osnov, avšak každý vyučující ho doplňuje o nové poznatky a vypracovává individuální nebo skupinový učební plán pro určitého žáka či skupinu. Škola připravuje své žáky ke studiu na středních a vysokých školách, které mají umělecké zaměření. Během působení školy se z mnoha žáků stali profesionálové působící například v Severočeské filharmonii Teplice, v Severočeském divadle opery a baletu v Ústí nad Labem nebo v Národním divadle v Praze.⁹⁷

⁹⁶ *Charakteristika školy*. [online]. Základní škola Chabařovice. [cit. 5.2.2023]. Dostupné z: <https://www.zschaba.cz/o-skole/>

⁹⁷ *O škole*. [online]. Základní umělecká škola Chabařovice. [cit. 5.2.2023]. Dostupné z: <https://www.zuschabarovice.cz/o-skole-s10CZ>

9.4 Konkrétní činnosti vybrané obce v oblasti základního vzdělávání

V této podkapitole se autorka práce věnuje uvedení konkrétních příkladů, ve kterých se projevuje činnost města Chabařovice vůči Základní škole Chabařovice a Základní umělecké škole Chabařovice. V případě Základní školy Chabařovice je to následující.

Budova základní školy je v majetku obce, kdy ta jí škole zapůjčuje. Dohoda mezi nimi je taková, že drobné opravy si hradí škola sama ze svého rozpočtu a velké opravy financuje obec. Škola může běžně využívat zařízení obce. Je to například u předmětu tělovýchova, kdy část je vyučována v tělocvičně a část ve sportovní hale, kterou vlastní obec. Podobně je tomu například při využívání Kulturního domu Zátíší pro kulturní akce školy, sportovního areálu pro realizaci školních utkání nebo navštěvování prostor koupaliště, které je využíváno zejména školní družinou. Žáci školy také mohou využívat městskou knihovnu.

Před necelými deseti lety došlo k rekonstrukci víceúčelového hřiště, kdy celou jeho opravu financovala obec a to tak, že využila peníze, které získala prodejem svých pozemků. Renovace vyšla celkem na 2 miliony korun a v současné době je hřiště využíváno také organizovanými skupinami, kdy výtěžek z pronájmu jde do rozpočtu školy.

Obec vlastní místní rybník Friedrich, který poskytuje škole pro její výuku a pořádání akcí. Velice zajímavým projektem, který má obec v plánu, je výstavba biologické laboratoře. Konkrétně je vize taková, že se zde bude nacházet učebna v přírodě, kde by mohla probíhat výuka. Dále geologická stezka, která spočívá v rozmístění vzorků horniny, naučná virtuální stezka pro seznámení se se zvířaty vyskytujícími se v okolí rybníka, pozorování do tůní, environmentální pokusy, kdy by se zjišťoval rozdíl mezi stromy nově zasazenými, vyrostlými ze semínka a přesazenými a také naučná stezka přes místní mokřad, který se v současné době záměrně neudržuje, aby zde byl viditelný proces vzniku hnědého uhlí.

Poutavým projektem, který je na tomto místě plánován je provozování orientačního běhu. V této věci se činnost obce projevuje tak, že nakoupí software určený na vytváření map pro běh a také poskytne škole buzoly a papírové mapy. Žáci se díky tomu naučí pracovat s nástroji určenými pro orientaci v přírodě.

Nyní ještě nezrealizovaným projektem je ten, že by se využilo koupaliště obce pro aktivity základní školy. Je v návrhu výstavba atraktivního venkovního sportoviště, ve formě lanového centra, venkovních trampolín a výuky na kánoích, čehož by se využívalo zejména při výuce tělovýchovy.

Několik let realizovaným je projekt Den Země na Friedrichu. Obec poskytne škole prostředky ve formě rukavic a pytlů a následně škola zajistí prostřednictvím svých žáků jarní úklid. Uklidí odpadky a sesbírá spadané větve, které připraví na určené místo a následně jej pracovníci technických služeb obce odvezou.

V současné době se na tomto místě také realizuje ve spolupráci s obcí projekt Strom života, kdy obec na začátku školního roku provede nákup stromků, který následně společně zasadí žák prvního ročníku a žák devátého ročníku. Následně o tento strom společně pečují po celou dobu školní docházky.

Škola má možnost spolupracovat na společných projektech také s jednotkou dobrovolných hasičů, jejichž zřizovatelem je obec. V současné době se každoročně realizuje projekt Ochrana obyvatelstva v krizových situacích, při kterém má jednotka pro žáky připravenou prezentaci a následně jim předvádí své technické vybavení. Spolupráce mezi nimi se využívá také při kulturních akcích, kde jednotka zajišťuje střežení bezpečnosti.

Při realizování kulturních akcí dochází ke spolupráci mezi obcí a školou. Tato spolupráce spočívá v tom, že obec poskytne peníze, opatří prostory nebo nakoupí občerstvení pro uskutečnění akce, škola zase zajistí program, a to například formou tanečních či pěveckých vystoupení žáků. Konkrétními příklady těchto akcí jsou například velikonoční a vánoční jarmarky, školní ples, rozsvícení vánočního stromu, školní akademie a další.

V minulosti fungovala mezi základní školou v obci a školami v partnerských obcích možnost výměnného pobytu žáků. Jednalo se o německou obec Drebach a slovenskou obec Ždiar. Výměnné pobyty byly postavené zejména na možnosti zdokonalení se v cizím jazyce či sportovního vyžití. Bohužel se tato spolupráce kvůli pandemii virové choroby Covid neudržela. Obec i škola chce ale do budoucna jejich vztahy obnovit.

Činnost obce při zajišťování základního vzdělávání se projevuje i v případě čerpání dotací od Evropské unie. Obec v tomto případě daný projekt předfinancuje a následně doplatí zbylou část. Takto se v posledních letech na škole realizovaly

například projekty Zdokonalení infrastruktury, Vytvoření prostoru pro rozvoj kompetencí v technických oborech (učebna jazyků, přírodních věd, laboratoř, vyřešení bezbariérovosti školní budovy) a EPC – energetická úspora při které došlo k výměně kotlů ve škole, výměně svítidel nebo regulačních hlavice na radiátory.

Jelikož došlo na konci minulého roku k výměně vedení města, je několik projektů, které nestihly být realizovány a s největší pravděpodobností se od nich upustí. Jedním z nich mělo být sloučení mateřské školy se základní školou. V tom spatřovala obec několik výhod, kterými bylo zejména to, že by se částečné úvazky správních zaměstnanců, kterými jsou v tomto případě sekretářka, ekonom a mzdový účetní, navýšily na úvazky plné. Zástupkyně mateřské školy, která se nyní zabývá ekonomikou školy, by se takto mohla věnovat pouze odborné pedagogice. Dalším velkým přínosem by bylo, že by se mohly děti sledovat již od 3 let svého věku při nástupu do mateřské školy, mohlo by se s nimi již pracovat a vytvářet jim potom podmínky na základní škole.

Dalším projektem, byla rekonstrukce náměstí z důvodu zvýšení bezpečnosti, zejména pro žáky škol. V současné době se na náměstí obce nachází přímo před budovou, ve které sídlí Základní umělecká škola Chabařovice, Mateřská škola Chabařovice a dvě třídy Základní školy Chabařovice přechod, který je dlouhý 15 metrů a vede přes frekventovanou silnici druhé třídy. Několikrát za den jsou žáci škol nuceni přes něj přecházet, zejména při cestě na autobusovou zastávku nebo při přecházení žáků základní školy do hlavní budovy. Tomuto se mělo předejít vytvořením dopravních ostrůvků a osvětlených přechodů na náměstí, a tím zajištění bezpečného přecházení.

Základní umělecká škola Chabařovice má v obci historickou tradici. To je důvodem, proč se obec této školy ujala v době, kdy jí kraj nechtěl povolit. Na této škole platí žáci školné, obec ale přesto musí dorovnávat finance příspěvkem, například při nákupu hudebních nástrojů. I zde probíhá určitá míra spolupráce mezi školou a obcí, kdy při kulturních akcích nebo pouti žáci vystupují s hudebními nástroji.

9.5 Zhodnocení a možné zlepšení

Zaměření na základní vzdělávání v obci si autorka práce vybrala, protože tato služba je v obci důležitá. Hlavním cílem každé obce je být co nejbližší svému občanovi a snažit se mu život zde zpříjemnit. Z důvodu rozrůstání města Chabařovice dochází k neustálému nárůstu počtu dětí a současné zvyšování kvality života u občanů přináší potřebu neustálého zdokonalování vzdělávacího systému. S tím souvisí nutnost realizace nových projektů a vytváření nových spoluprací mezi obcí a školou.

I přesto, že z předchozí podkapitoly vyplývá, že obec se v oblasti základního vzdělávání angažuje dostatečně, shledává autorka možná zlepšení, která by se v obci dala aplikovat. Jedním možným přínosem může být zvýšení bezpečnosti v okolí základní školy, které by spočívalo v osvětlení místních přechodů, zejména v oblasti autobusových zastávek, které využívají žáci, kteří do školy přijíždí z okolních obcí.

Další nedostatek autorka vidí v neexistenci strategického dokumentu, který by obsahoval koncepci školství a obci by tak usnadnil cestu zejména k získávání dotací. V současné době je v Chabařovicích vypracovaný rozvojový plán města a koncepce sportu, ale dokument zaměřený na vzdělávání zde chybí.

Posledním návrhem k efektivnější spolupráci je zajištění kontaktu mezi školou a jejím zřizovatelem. I přesto, že existuje školská rada, ve které je zástupce obce, komunikace je přes ní nedostatečná. Mělo by docházet k častějším schůzkám, kde by společně plánovali svou spolupráci, sdíleli své představy o průběhu kulturních akcí a například vytvářeli celoroční plán, do kterého by byly zaneseny akce, k jejichž uskutečňování by docházelo pravidelně každý rok a občané by tak byli včas informovaní o dění ve své obci.

Závěr

Tato bakalářská práce se zabývala činností obce v oblasti veřejné správy se zaměřením na její samostatnou a přenesenou působnost. Převážná část kapitol byla teoretického charakteru a bylo v nich zapotřebí definovat základní pojmy související s danou problematikou.

První kapitola představovala termín správa, který zde byl popsán za pomoci zákonné úpravy v Ústavě České republiky a rozdělen na správu veřejnou a soukromou s uvedením jejich základních rozdílů.

Kapitola druhá se zaměřovala na veřejnou správu a na postavení jejích jednotlivých organizačních subsystémů, kterými je tvořena, a to státní správy a samosprávy. Státní správa byla vymezena jako nejdůležitější subsystém veřejné správy realizovaný prostřednictvím státních orgánů a vykonávaný přímo nebo těmi, na které byl její výkon státem přenesen. Samospráva zase jako ta, co je vykonávána územními samosprávnými celky, kdy ty si samy spravují své záležitosti a vykonávají je svým jménem a na vlastní odpovědnost.

Ve třetí a čtvrté kapitole byla charakterizována obec, jakožto základní územně samosprávná jednotka s odkazem na zákon, který je pro zvolené téma stěžejní, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Byly uvedeny znaky základních územně samosprávných celků, a to konkrétně vlastní území, obyvatelstvo, právní subjektivita, majetek a její působnost. Vývoj počtu obcí v letech 1951-2021 byl zachycen v uvedeném grafu.

Nejrozsáhlejší kapitolou byla pátá. Zabývala se samostatnou a přenesenou působností obce. Samostatná působnost, tedy ta, která spočívá v samostatném výkonu veřejné správy u obcí, v sobě zahrnovala informace o jednotlivých druzích spolupráce obcí. Přenesená působnost, jakožto přenesení výkonu státní správy na územní samosprávu, je zde rozdělena dle rozsahu výkonu působnosti.

Šestá kapitola uváděla ve stručnosti rozlišení základních druhů obcí na obce, městyse, města, statutární města a hlavní město Praha a následující sedmá se věnovala orgánům obce tvořenými fyzickými osobami a prostřednictvím kterých je v obcích realizována přenesená i samostatná působnost.

Osmá kapitola navazuje na předchozí kapitolu, kdy v této jsou uvedeny právní předpisy vydávané orgány obce, konkrétně závazná vyhláška vydávána zastupitelstvem obce a nařízení vydávané radou obce.

Uvedené kapitoly sloužily jako základ pro zpracování poslední deváté, kde autorka práce aplikovala teoretickou část na konkrétním příkladu. Vybrala si obec jménem Chabařovice, ve které žije a uvedla konkrétní příklady její působnosti v oblasti základního vzdělávání na svém území.

V úvodu kapitoly byla popsána zákonná úprava, týkající se této problematiky a rozdělení finančních prostředků určených pro financování školního vzdělávání v obcích. Následovalo představení zvolené obce a místních základních škol, kdy se v uvedené obci nachází základní škola a základní umělecká škola. Dále byly uvedeny již konkrétní příklady, ve kterých se projevuje činnost obce Chabařovice v místních základních školách a jejich vzájemná spolupráce. Tyto informace byly následně zhodnoceny a byly navrženy příklady možného zlepšení.

Z výše uvedeného vyplývá, že autorka práce měla možnost nahlédnout na konkrétní službu obce, která spadá do její samostatné působnosti a je jí povinna svým občanům poskytovat v podobě uspokojování potřeby vzdělávání. Díky tomu může obci poskytnout ucelený vzorek o realizaci její veřejné správy v oblasti základního vzdělávání spolu s návrhy zefektivnění jejich budoucí spolupráce. Bakalářská práce je však přínosem i pro ostatní čtenáře, kteří si takto mohou lépe představit fungování veřejné správy v obci.

Autorka práce došla k závěru, že obec je nejbližší svým občanům a to proto, že je znalá místním poměrům. Její snahou je hlavně to, aby její občané byli spokojeni. Z důvodu rozrůstání obcí a nárůstu počtu dětí v nich, dochází současně k potřebě zvyšování kvality života občanů a s tím související potřeby zdokonalování vzdělávacího systému na jejich území, kterého se docílí za pomoci efektivní spolupráce mezi základní školou a jejím zřizovatelem, tedy obcí.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použitých českých zdrojů

Dějiny města Chabařovic. Chabařovice: Město Chabařovice, 1998. ISBN 80-902278-1-3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4 vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934.

KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. Ostrava: Montanex, 2007. ISBN 978-80-7225-244-2.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-719-6.

KOUDELKA, Zdeněk, Petr PRŮCHA, Jana ZWYRTEK HAMPLOVÁ. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-335-3.

PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. ledna 1897.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozšíř. vyd. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-2475608-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9007-1.

Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-086-4.

VAVROCHOVÁ, Simona, Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-8697621-1.

Seznam použitých internetových zdrojů

Charakteristika školy. [online]. Základní škola Chabařovice. [cit. 5.2.2023]. Dostupné z: <https://www.zschaba.cz/o-skole/>

Informace o výši prostředků, které obce získávají z RUD na základě počtu dětí a žáků MŠ/ZŠ (§ 4 zákona č. 243/2000 Sb.). [online]. Ministerstvo financí České republiky, 2015. [cit. 1.2.2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/financovani-materskych-a-zakladnich-skol/2015/informace-o-vysi-prostredku-ktere-obce-z-20529/>

Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. [cit. 10.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

O škole. [online]. Základní umělecká škola Chabařovice. [cit. 5.2.2023]. Dostupné z: <https://www.zuschabarovice.cz/o-skole-s10CZ>

Se čtyřmi vojenskými újezdy je v ČR 6 258 samosprávných obcí. [online]. Magazín Českého statistického úřadu, 2018. [cit. 1.11.2022]. Dostupné z: <https://www.statistikaamy.cz/2018/09/18/se-ctyrimi-vojenskými-ujezdy-je-v-cr-6-258-samospravných-obci/>

Územní, sídelní struktura. [online]. Český statistický úřad, 2021. [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cesko-v-cislech-2021>

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v posledním znění

Zákon č. 2/1993 Sb. *Listina základních práv a svobod* v posledním znění

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, § 2716

Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění

Zákon č. 243/2000 Sb., *o rozpočtovém určení daní*

Zákon č. 344/1992 Sb. *o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)* v posledním znění

Zákon č. 561/2004 Sb. *školský zákon*

Seznam obrázků, grafů a tabulek

Seznam obrázků

Obrázek 1 - Orgány obce

Obrázek 2 - Postavení právních předpisů obcí v právním řádu ČR

Seznam grafů

Graf 1 - Vývoj počtu obcí

Seznam tabulek

Tabulka 1 - Počet obcí dle úrovně přenesené působnosti