

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2012

PAVEL RICHTER

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

KOMUNIKACE A LIDSKÉ ZDROJE

Vysoká škola ekonomie a managementu

+420 841 133 166 / info@vsem.cz / www.vsem.cz

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

NÁZEV BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Obce jako veřejnoprávní korporace

TERMÍN UKONČENÍ STUDIA A OBHAJOBA (MĚSÍC/ROK)

06/2012

JMÉNO A PŘÍJMENÍ / STUDIJNÍ SKUPINA

Pavel Richter/KLZ4

JMÉNO VEDOUcíHO BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

JUDr. Ing. Jaroslav Staněk CSc.

PROHLÁŠENÍ STUDENTA

Prohlašuji tímto, že jsem zadanou bakalářskou práci na uvedené téma vypracoval/-a samostatně a že jsem ke zpracování této bakalářské práce použil/-a pouze literární prameny v práci uvedené.

Datum a místo: 24.dubna 2012 obec Křešice, část Zahořany

podpis studenta

PODĚKOVÁNÍ

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu bakalářské práce, **JUDr. Ing. Jaroslavu Staňkovi CSc.** za metodické vedení a odborné konzultace, které mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce.

Vysoká škola ekonomie a managementu

+420 841 133 166 / info@vsem.cz / www.vsem.cz

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

**OBCE JAKO VEŘEJNOPRÁVNÍ
KORPORACE**

MUNICIPALITIES AS A PUBLIC CORPORATION

Autor: Pavel Richter

Vysoká škola ekonomie a managementu

+420 841 133 166 / info@vsem.cz / www.vsem.cz

Souhrn

Předmětem bakalářské práce „Obce jako veřejnoprávní korporace“ je pomocí metody komparace porovnat současný legislativní stav u vybraných segmentů obecní samosprávy se skutečným stavem. Teoretická část je zaměřena na popis historie a legislativy. Ve druhé části jsou popsána vlastní stanoviska. V závěru jsou uvedeny návrhy legislativních změn.

Summary

The subject of the Bachelor's work "The municipalities as a public corporation" is using the methods of comparison to compare the current legislative status for selected segments of the local authorities with the actual status. The theoretically part focuses on the description of history and the legislation. In the second section are described their own opinions. In conclusion, the proposals are legislative change.

Klíčová slova:

Obce, samospráva, finance, rozpočet, strategický plán, obecní policie, životní prostředí

Keywords:

Municipalities, government, finance, budget, strategic plan, the municipal police, the environment

JEL Classification:

R5 - Regional Government Analysis

R51 - Finance in Urban and Rural Economies

R58 - Regional Development Planning and Policy

H71 - State and Local Taxation, Subsidies, and Revenue

Obsah

I	ÚVOD	1
II	TEORETICKÁ ČÁST	3
1	Historický vývoj územní samosprávy	3
2	Postavení obcí v systému veřejné moci	5
2.1	Rozdělení mocí v rámci ČR	6
2.2	Státní správa a obce jako její vykonavatelé	8
2.3	Samospráva prováděna veřejnoprávní korporací	9
2.4	Struktura územní samosprávy a její orgány	10
3	Právo tvorba a její vývoj	12
3.1	Právo tvorba územní samosprávy v letech 1918 – 1945	13
3.2	Právo tvorba národních výborů v letech 1945 – 1990	14
4	Reforma územní správy po roce 1989	16
4.1	Důvody reformy veřejné správy	16
4.2	Výchozí stav	17
4.3	První fáze reformy	19
4.4	Druhá fáze reformy	22
5	Vybrané segmenty obecní samosprávy	23
5.1	Financování obcí	24
5.1.1	Možnosti financování rozvoje obcí	27
5.2	Plán územního rozvoje	28
5.2.1	Program rozvoje obce	29
5.3	Veřejný pořádek	30
5.3.1	Nástroje obce k zajištění veřejného pořádku	30
5.3.2	Obecní policie	30
5.3.3	Oprávnění a povinnosti obecní policie	31
5.4	Životní prostředí	32
5.4.1	Odpadové hospodářství	33
III	ANALYTICKÁ ČÁST PRÁCE	35
1	Možnosti financování rozvoje obce	35

2	Územní plán rozvoje obce v praxi	39
3	Obecní policie jako nástroj k zajištění bezpečnosti v obci	41
4	Životní prostředí a odpadové hospodářství.....	43
IV	ZÁVĚR.....	46

Seznam zkratk

ČSSR	s. 5 – Československá socialistická republika
ČNR	s. 18 – Česká národní rada
SSSR	s. 18 – Svaz sovětských socialistických republik
PPP	s. 22 – Public Private Partnership
EU	s. 29 – Evropská unie
ÚPRO	s. 35 – Územní plán rozvoje obce
Eko-Kom a.s.	s. 44 – společnost pro třídění odpadů

Seznam schémat:

Schéma č. 1 – Rozpočtové určení daní	47
Schéma č. 2 – Rozpočtové určení daní	48

I Úvod

Cílem této bakalářské práce je porovnat některé legislativní předpoklady fungování obce, jako veřejnoprávní korporace, s praktickými zkušenostmi se správou obce.

V práci byla použita metoda komparace současných legislativních nástrojů veřejné správy a popisu skutečného výkonu samosprávy.

V **teoretické části** práce je nejprve popsán historický vývoj územní samosprávy v České republice. Práce pokračuje popisem postavení obcí v systému veřejné moci. Je zde vysvětleno základní rozdělení moci v ČR na moc zákonodárnou, moc soudní a moc výkonnou. V oblasti moci výkonné se práce věnuje vysvětlení rozdělení státní správy a samosprávy. Součástí textu je popis struktury územní samosprávy a jejích orgánů.

Další kapitoly teoretické části jsou věnovány vývoji právo tvorby na úrovni samosprávy od roku 1918 do roku 1990 na územích České republiky, které byly v minulosti členěny na Čechy, Moravu a Slezsko.

Důležitou součástí vysvětlení pojmu veřejné správy je i její reforma, která byla fakticky započata v roce 1993 po vzniku samostatné České republiky. Po roce 1989, kdy došlo v naší zemi k přechodu od totalitní moci k demokratickým společensko-politickým principům, byl jedním ze základních úkolů transformovat veřejnou správu a přiblížit ji strukturám moderní Evropy. V těchto kapitolách jsou popsány historická východiska České republiky v roce 1989 a obě fáze územněsprávní reformy.

Poslední kapitoly teoretické části práce jsou věnovány popisu legislativního stavu čtyř vybraných součástí obecní samosprávy. Pozornost je zde věnována systému financování obcí, plánu územního rozvoje, systému veřejného pořádku a stavu životního prostředí.

V **praktické části** se tato práce zabývá popisem praktických mnohaletých zkušeností z pozice starosty a následně i místostarosty vybraných částí výkonu samosprávy. V části věnované způsobu financování obcí je uveden současný nevyhovující stav financování obcí a zejména jejich silná závislost na státním přerozdělování daňových příjmů. V části věnované územnímu plánu se práce snaží poukázat na „úřednický“ a dle mého názoru nevyhovující přístup ke stávajícímu plánu rozvoje obce. Pro většinu členů zastupitelstva je toto velmi složitá a mnohdy nepochopená část důležité součásti samosprávy. Obecní

policii lze chápat jako velmi účinný nástroj k udržení pořádku v obci a práce se snaží prokázat zejména její preventivní účinek. Poslední součástí praktické části práce je oblast životního prostředí a zejména systému odpadového hospodářství.

V **závěru** práce jsou uvedeny náměty legislativních změn, které by mohly pomoci některým oblastem samosprávy s praktickým výkonem správy obcí.

Je zřejmé, že oblastí obecní samosprávy, které lze v práci popsat je mnohem víc. Ať už se jedná o sociální oblast, nepostradatelné základní školství nebo hospodářský rozvoj. Velmi důležitou oblastí je i působení na zefektivnění práce obecního úřadu, jako nejviditelnějšího představitele výkonu samosprávy.

Ve své práci jsem omezil výběr z předmětu samosprávy obce na uvedené kapitoly. Doporučené legislativní náměty by mohly pomoci zlepšit působení samospráv tak, aby se jednalo o skutečnou samosprávu obcí a nikoli „prodlouženou ruku“ státní správy. Jistá provázanost obou systémů je samozřejmě nutná, ale obce by měly mít mnohem více samostatnosti, než jim umožňuje současná legislativa ČR.

Z vlastních dlouholetých zkušeností a z pozorování legislativního vývoje v oblasti samosprávy musím konstatovat, že praktický výkon samosprávy byl po roce 1990 mnohem samostatnější, než je tomu v současné době. Zejména způsob financování obcí je velmi problematický a měl by doznat zásadních změn tak, aby obce dosáhly mnohem výraznější svobody v oblasti samostatného rozhodování a možností ovlivňovat vlastní rozvoj.

II Teoretická část

Teoretická část je strukturována do pěti samostatných kapitol. První čtyři kapitoly se zabývají historickým postavením a vývojem obcí, právním postavením obcí, systémem veřejné správy do roku 1989 a reformou veřejné správy po roce 1989. Poslední kapitola této části je věnována čtyřem důležitým segmentům obecní samosprávy.

1 Historický vývoj územní samosprávy

Dle Sládečka (2005, s. 245-248) je problematika vzniku a historického vývoje územní samosprávy poměrně zevrubně zpracována v řadě literárních pramenů, proto jen spíše heslovitě upozorníme na některé důležité, uzlové body vývoje, příp. významné tendence.

Patně lze vyjít z toho, že existence nějaké lidské komunity, „obce“ předcházela vzniku státu, a tudíž i určité prvky „jakési“ samosprávy (ovšem bez vazby na nějaký stát) se nejspíše vyskytovaly. O jistých (územních) samosprávných prvcích ovšem již můžeme prokazatelně hovořit v období starověku, v římském impériu.

Někteří autoři nalézají nejstarší prvky územní samosprávy v Anglii (9. stol.) a na Islandu (10. stol.). Zárodky ideových základů moderní územní samosprávy se pak objevují např. u J. J. Rousseau, který hovoří o tom, že na základě společenské smlouvy má každý občan právo na účast na správě obce. Na to navazují myšlenky o „pouvoir municipal“, tj. v zásadě úvahy o přirozeném právu obce na samosprávu, které ovšem byly považovány za překonané již na konci 19. století. Daleko spíše než o právo přirozené jde o ústavně (tj. státem) zaručené (ale i ústavou a běžnými zákony vymezené) právo na územní samosprávu, resp. se územní samospráva chápe jako právo územních samosprávných celků, příp. se hovoří o „ústavním nároku na samosprávu“, o „nepřirozenosti“ samosprávy ostatně svědčí i rozdíly v rozsahu práva na územní samosprávu v jednotlivých státech. Na tom nic nemění skutečnost, že můžeme v recentní době zaznamenat určité sjednocující tendence, pokud jde o obsah práva na územní samosprávu, které se objevují na mezinárodní úrovni. Pro úplnost je třeba

alespoň poukázat na existenci závažných rozdílů mezi územní samosprávou angloamerickou a evropskou (pevninskou).

Co se týče vývoje na území České republiky, pokud pomineme prvky samosprávy u tzv. královských měst v období feudalismu, počátky územní samosprávy, resp. spíše úsilí o ni, u nás navazuje na rozpad feudalismu a nástup konstituční monarchie, konkrétní projevy jsou pak spojeny s revolučním rokem 1848. Březnová, tzv. Stadionova ústava se stala základem pro vydání prozatímního zákona obecního (č. 170/1849 ř. z.), jenž obsahoval dnes již klasickou proklamaci: „**Svobodná obec je základem svobodného státu.**“ Významným se jeví, že se již zde také hovoří o dvojí působnosti obce. Vedle přenesené (výkon státní správy) se uznávala přirozená (samostatná, samosprávná) působnost: „Vše, co se v zájmu obce nejprve dotýká, a v rámci svých hranic plně obstarat může“ (v definici je patrný i zárodek principu subsidiarity). Tento zákon nakonec nebyl uskutečněn, teprve „rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské“ (č. 18/1862 ř. z.), kterému předcházela tzv. únorová Ústava (1861), se stal reálným základem pro přijetí zemských obecních zákonů.

„Po vzniku samostatné ČSR došlo k recepci úpravy obecní samosprávy; v průběhu 20. a 30. let byla přijata řada novel, resp. souvisejících zákonů. Postupně lze zaznamenat jisté centralizační tendence, zvláště pak v průběhu období 2. Republiky, Protektorát Čechy a Morava znamenal postupnou likvidaci principu obecní samosprávy, vzrůst byrokratizace a centralizace správy. Období po roce 1945 lze celkově charakterizovat jako postupné odstraňování dosavadního pojetí obecní samosprávy a formování národních výborů jako místních orgánů státní moci a správy, což mělo své příčiny již v období válečném. Národní výbory znamenaly zánik samosprávy a nastolení centralizace moci, kdy národní výbor nižšího stupně byl podřízen národnímu výboru stupně vyššího“¹

To se zřetelně projevilo po “vítězném”, převratovém únoru 1948 a promítlo do Ústavy 9. května. Obce se sice zachovaly jako nejnižší správní obvody, ale zcela ztratily

¹ Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy obecního práva* Praha: Codex Bohemia. 1998. s. 392. ISBN 978-80-7357-561-8

působnost samosprávné korporace, která nadále příslušela národním výborům, jakožto státním orgánům, hierarchicky uspořádaným.

V období přechodného uvolnění totalitního státního zřízení, ve druhé polovině šedesátých let 20. století, byl přijat nový zákon o národních výborech (1967). Jeho prostřednictvím došlo k pokusu o zakotvení určité, velmi omezené samosprávy (tzv. samostatná působnost národních výborů), což znamenalo, že v určitých oblastech správy byly národní výbory vázány jen zákony a jinými právními předpisy. Později byla však tato minimální samosprávná tendence potlačena, “samostatná působnost” podléhala regulaci usneseními vlády.

Po roce 1989 došlo ke zrušení systému národních výborů a obnovení územní samosprávy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým byla do Ústavy ČSSR nově zařazena část “místní samospráva”. Posléze byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a další související zákony. Po vzniku České republiky byla územní samospráva zakotvena v Ústavě (čl. 8 a hlava sedmá). Územní reforma veřejné správy, resp. zavedení vyšší formy územní (regionální) samosprávy založilo přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Vlastní realizace započala až přijetím nového obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.) a zřízení krajského (zákon č. 129/2000 Sb.). Obvykle se rozlišuje **první a druhá fáze reformy územní veřejné správy**.

2 Postavení obcí v systému veřejné moci

Podle Černohorského et al.(2010, s. 11) se Česká republika řadí mezi parlamentní demokracie. Demokratické jsou takové státy, v nichž občané o svém politickém zastoupení rozhodují v pravidelných intervalech tajným hlasováním, a to na základě všeobecného, rovného a zpravidla přímého volebního práva. V demokratickém zřízení se státní moc nekoncentruje v jediném orgánu či subjektu (pak bychom hovořili o státu autoritářském či totalitním), nezbytnou podmínkou je naopak dělba moci. Tradičně tak rozeznáváme moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní. Tyto moci působí ve vzájemné interakci, avšak neprostupují se, každá z nich vykonává svou působnost

danou zákonem, a jejich funkční oddělení zaručuje, že demokratický způsob vlády zůstane za všech okolností zachován.

Demokratické státy jsou právními státy. Právní stát dodržuje zákony i další právní předpisy, které sám vydal, a zároveň bez výjimky garantuje základní lidská práva a svobody svých občanů. Stejná práva jsou garantována i cizincům pobývajícím legálně na našem území, pokud nejsou přiznána výslovně českým občanům. Česká republika je parlamentním, demokratickým a právním státem.

2.1 Rozdělení mocí v rámci ČR

Demokratický systém rozdělení mocí v České republice má tři stěžejní pilíře. Jednotlivé moci jsou na sobě nezávislé a je jim ústavně zaručena svoboda v rozhodování v rámci platné legislativy České republiky. V následujících částech je stručně popsán jejich obsah a legislativní možnosti.

A. Moc zákonodárná

Dle Černohorského et al.(2010, s. 12) je zákonodárná moc v České republice svěřena Parlamentu, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Výsledkem rozhodovací činnosti Parlamentu je zákon. A to buď zákon ústavní, nebo „obyčejný“. Ústavní zákon má vyšší právní sílu, a proto je jeho přijetí ztíženo potřebným vyšším počtem (kvórem) hlasů poslanců či senátorů. Obyčejné zákony musí být v souladu s ústavními zákony. Ve výjimečných případech (v době rozpuštění Poslanecké sněmovny) může Senát přijímat zákonná opatření. Zákonodárná moc tak podstatně ovlivňuje výkon obou mocí zbývajících, neboť jim stanoví podmínky jejich působení.

B. Moc soudní

Dle Černohorského et al. (2010, s. 12) vykonávají soudní moc soudy. V České republice existuje soustava obecných soudů a Ústavního soudu. Obecné soudy mají v civilním i trestním řízení dvě instance, aby bylo vždy zaručeno právo každého na využití řádného opravného prostředku.

C. Moc výkonná – veřejná správa

Dle Sládečka (2005, s. 15 -18) se obvykle v učebnicích správního práva uvádí, že provést (pozitivní) definici *veřejné správy* či ji alespoň adekvátně a celistvě charakterizovat, činí značné potíže. Zpravidla se pak nejdříve vychází z vymezení dalších pojmů, především z obecnějšího pojmu správa. Podle slovníku spisovné češtiny se správou mj. rozumí vedení, řízení (podniku), ekonomické řízení, resp. péče (o nějaké záležitosti). Většinou pak se v zásadě stejný význam přikládá (a promiscue se používá) termínu administrativa. Charakteristiku správy v obecném smyslu podává již J. Pražák, který ji chápal jako „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“ (1905, s. 1), J. Pošvář hovořil o „lidské činnosti sledující záměrně nějaký cíl“ (1946, s. 24). P. Průcha správou rozumí „společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“ (2003, s. 30).

Můžeme tedy uzavřít, že správu (administrativu) lze v obecném chápání považovat za záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu). Např. při správě vlastního (soukromého) majetku jde o jeho udržování (tedy nezmenšování příp. rozšiřování). Při správě soukromého podniku (firmy) by mělo být uplatňováno takové řízení a péče, aby byl (zpravidla) dosahován zisk; účelem správy je ekonomický cíl. Je zřejmé, že uvedenými činnostmi se sleduje zájem soukromý, ke spravování dochází z vlastní vůle, stanovují se osobní cíle (J. Pošvář). Jedná se tedy o příklady správy soukromé.

Vedle toho ovšem existuje i správa veřejná, kdy je rozhodujícím zájem veřejný, tedy řízení veřejných záležitostí (tj. státních, regionálních, obecních, obecně prospěšných atp.) Na rozdíl od soukromé správy je pro výkon veřejné správy charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem. Vychází se pak z toho, že veřejný zájem má vyšší hodnotu než zájem soukromý, vykonávat veřejnou správu totiž zároveň znamená plnění právem uložené povinnosti (J. Pošvář). Pravdou se ovšem zdá, že vymezení toho, co tvoří obsah pojmu veřejný zájem v konkrétní situaci, tedy co by mělo podléhat správě veřejné, není jednoduché ani jednoznačné.

Veřejná správa se obvykle podle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa se pak z hlediska subjektů, které ji (na základě zákona) vykonávají, dělí jednak na státní správu přímou,

prováděnou bezprostředně orgány státu (správními úřady) – ať již v rámci hierarchické struktury státní správy či mimo ni – a jednak na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené **působnosti veřejnoprávními korporacemi** (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní a vodní stráž).

Pro *samosprávu* je typické, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi. Dochází zde k situaci, kdy byla exekuce vymezených státních (veřejných) záležitostí (zákonem) svěřena samosprávným veřejnoprávním subjektům jako výraz **decentralizace výkonu veřejné moci**. Předmětem samosprávy je správa (části) veřejných věcí na místní (územní) úrovni (obce, kraje apod.) anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického „svobodného“ povolání (profesní komory). Samospráva nemůže být vykonávána soukromými fyzickými nebo právnickými osobami; ty mohou vykonávat v tomto směru jen správu soukromou, která se ovšem z hlediska těchto činností může způsobu jednání samosprávy blížit (v obou případech jde o správu vlastních záležitostí). U územních samosprávných celků se při výkonu samosprávy také často hovoří o výkonu tzv. samostatné působnosti. Samospráva se od nepřímé státní správy liší právě tím, že je vykonávána (ovšem na základě zákona aj. právních předpisů) samostatně, příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému „vyššímu“ správnímu úřadu. Do jeho samosprávné činnosti lze zasahovat, resp. ji kontrolovat jen na základě zákona. Rozhodování v oblasti samosprávy (stejně jako při výkonu státní správy) – pokud se dotýká subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob – podléhá soudní kontrole ve správním soudnictví. *Ostatní veřejná správa* se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.

2.2 Státní správa a obce jako její vykonavatelé

Dle Černohorského et al. (2010, s. 12) je stát nejdůležitější subjekt veřejné správy. Ta část veřejné správy, která je vykonávána prostřednictvím státních orgánů, se nazývá státní správa. Do systému státní správy spadají rovněž města a obce při výkonu přenesené působnosti. Přenesená působnost znamená, že stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na města a obce, aby je pro stát vykonávaly jejich orgány, neboť jsou

občanům nejbliže. Jde zejména o obecní a městské úřady, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Tento proces předávání výkonu státní správy co nejbliže občanům se nazývá **dekonztrace** a jeho opakem je pojem koncentrace. **Konztrace** znamená, že většinu státní správy vykonávají centrální instituce, například ministerstva či jiné ústřední orgány, které nemusejí být občanům blízko a ve většině případů neznají jejich specifické potřeby, jako města a obce. Městským a obecním úřadům, které na základě zákona vykonávají pro stát určité činnosti, se v právní teorii říká rovněž **dekonztráty**. Příkladem výkonu přenesené působnosti měst a obcí je řízení o přestupcích či vydávání občanských průkazů.

2.3 Samospráva prováděna veřejnoprávní korporací

Podle Sládečka (2005, s. 237-239) je obsahové vymezení pojmu samosprávy od počátků její moderní existence předmětem nesčetných definic. V jednotlivých pojetích se pak klade důraz na tu či onu její složku, nežádka charakteristiku podmiňuje právě ohled na její hlavní formu, tj. samosprávu územní. Jistý význam také může mít, zda se za výchozí považuje hledisko státovédné či pohled nauky správní. Z názorů teoretiků správního práva lze především uvést „klasické“ náhledy J. Pražáka. Rozeznává samosprávu v širším slova smyslu jako správu vlastních záležitostí, kterou vykonává každý jednotlivec sám, popř. s dalšími osobami. V tomto pojetí se do samosprávy zařazují např. i spolky (tj. občanská sdružení). Jinou kategorií se jeví samospráva v technickém smyslu slova jako správa veřejná, když se z pojmu samospráva vylučuje právě správa záležitostí soukromých (ať již u jednotlivce nebo v rámci spolku). Taková samospráva je podle J. Pražáka prováděna **veřejnoprávními korporacemi**, které vznikají – na rozdíl od dobrovolných občanských sdružení – bez přivolení, na základě zákona a jsou pověřeny výkonem určitých veřejných funkcí. Samospráva tak podle něj stojí uprostřed mezi správou soukromou a mezi správou státní. J. Pražák (1897, s. 17) uvádí následující definici: **samospráva jest podílem na výkonné moci, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti lidské s dopuštěním státní moci, a to za tím účelem, by mohly přivést k platnosti zájmy, které jimi jsou zastoupeny.**²

² Pražák, J. *O pojmu a povaze samosprávy* Výtisk přednášky ze dne 7. ledna 1897

J. Hoetzel byl jedním ze zastánců pojmání samosprávy ze dvou zorných úhlů: jako pojmu politického nebo právního. Pod pojmem politickým se rozumí samospráva jako organizační princip státní správy, kdy (státní) správu neobstarávají jen úředníci, ale i „živel laický“ (občanský), jde tedy o různé formy účasti veřejnosti na výkonu státní správy. Samospráva jako pojem právní znamená, že spravuje někdo jiný než stát tj. **veřejnoprávní korporace**, a přitom relativně nezávisle. Samospráva je zpravidla chápána jako protiklad státní správě.

Podle Sládečka (2005, s. 241) zcela nejjednodušeji a nejobecněji bývá samospráva chápána jako relativně nezávislá „správa vlastních záležitostí“, kde ovšem – jak potvrzuje i výše uvedené – existuje nějaký veřejný prvek (zájem). Zdá se však, že ani taková lapidární charakteristika není plně uspokojivá a nevystihuje dosti přesně její skutečnou podstatu.

2.4 Struktura územní samosprávy a její orgány

Dle Sládečka (2005, s. 251 - 255) se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99). Územní samosprávné celky jsou pak územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), jsou **veřejnoprávními korporacemi**, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem zákonem stanoveným (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon (čl. 105 Ústavy). Z tohoto základního ustanovení rámce vychází obecní a krajské zřízení při bližším vymezení postavení a pravidel pro fungování obcí a krajů.

Obec je obecním zřízením charakterizována jako základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Je **veřejnoprávní korporací**, která má vlastní majetek, vystupuje svým jménem v právních vztazích a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Hlavním posláním obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Jelikož má obec právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), spravuje si „své záležitosti samostatně“, vykonává samostatnou

působnost, která je vymezena zákonem. Z obecného pohledu do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí stanovených obecním zřízením, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům, nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a výslovně nestanoví, že jde o přenesenou působnost, má se za to, že jde vždy o působnost samostatnou.

Obecní zřízení konkretizuje rozsah samostatné působnosti zejména v ust. §84 (pravomoc zastupitelstva obce). Podle něj do ní patří: schvalovat program rozvoje obce, rozhodovat o založení nebo zrušení právnických osob, vydávat obecně závazné vyhlášky, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, volit a odvolávat z funkce starostu, místostarosty a další členy rady obce a zřizovat a zrušovat obecní policii. Vedle samosprávy vykonává obec také přenesenou působnost, tj. státní správu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, příp. i obecní zřízení (vydávání nařízení).

Orgány obce jsou zastupitelstvo, rada obce, starosta. Obecní úřad, zvláštní orgány obce, příp. komise rady obce. **Zastupitelstvo obce** spravuje a vykonává v zásadě jen samostatnou působnost. Je složeno z členů zastupitelstva, kteří jsou voleni na čtyřleté funkční období v komunálních volbách (podle počtu obyvatelstva 5 až 55 členů). **Rada obce** je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, v oblasti přenesené kompetence působí výjimečně, stanoví-li to zákon. Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady (počet členů je vždy lichý a činí 5 až 11, podle počtu členů zastupitelstva). Radě je vyhrazeno mj. zabezpečovat hospodaření obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, zřizovat a zrušovat komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy, stanovit celkový počet zaměstnanců obecního úřadu, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti a vydávat nařízení obce (působnost přenesená).

Starosta je volen zastupitelstvem. Kromě zastupování obce navenek plní další úkoly, např. jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu, plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi rady obce výkon přenesené působnosti

v určitých věcech, rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou, podepisuje právní předpisy obce atd.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník (je-li zřízen) a zaměstnanci. Jeho hlavní úkol spočívá ve výkonu přenesené působnosti, s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce (generální působnost). V samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a pomáhá výborům zastupitelstva a komisím rady obce.

Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti zřizuje starosta, pokud tak stanoví zvláštní zákon (např. přestupková komise podle přestupkového zákona).

Komise rady obce může rada zřídit jako své iniciativní a poradní orgány. Orgánem obce se komise rady obce stává v případě, jestliže jí byl starostou, a po projednání s ředitelem krajského úřadu, svěřen výkon přenesené působnosti.

Obec vydává obecně závazné vyhlášky a nařízení při výkonu samostatné i přenesené působnosti podléhá doзору státu.

3 Právo tvorba a její vývoj

Dle Koudelky (2008, s. 40) existoval v období habsburské monarchie rámcový říšský zákon o obcích, který byl na Moravě, ve Slezsku a v Čechách prováděn jednotlivými zemskými zákony. Tento samosprávný trialismus díky recepci rakouského říšského práva přetrval de jure až do vzniku národních výborů po 2. Světové válce.

Obecní řády umožňovaly obcím vydávat nařízení v mezích zákonů, ovšem bez výslovného zákonného zmocnění, pro území své obce v oboru policejním (veřejný pořádek – řády požární, tržní, jateční, hřbitovní, uliční, policejní), pokud nebyla příslušná oblast vyhrazena jiným úřadům. Nařízení přijímal obecní výbor a v případě naléhavosti obecní představený (starosta), takové nařízení však muselo být dodatečně obecním výborem schváleno. Zvláštní předpisy mohly stanovit, že k vydání nařízení je potřeba schválení jiného orgánu. Tak tomu bylo u tržního řádu, k jehož vydání obec potřebovala schválení zemské politické správy (místodržitelství). Obce mohly vydávat

vyhlášky i pro úpravu výjimečných povinností – např. pro případ sčítání lidu v lednu 1891.

Obce nedodržování příslušných nařízení samy postihovaly pokutou 10 zlatých a pro případ neplacení vězením až do 48 hodin. O trestu rozhodoval trestní senát obce složený z představeného a dvou starších obce (radních). Právní teorie stála na stanovisku, že pokud obec vydá nařízení v oblasti své samosprávy mimo oblast policejní, pak nemůže jeho porušování postihovat pokutami ani vězením pro nezaplacení.

Při nezákonnosti nařízení mohl okresní úřad zakázat jeho výkon, obec se mohla odvolat k zemskému úřadu, odvolání nemělo odkladný účinek. Při aplikaci obecního zřízení docházelo k četným teoretickým sporům, známým i dnes. Československý nejvyšší správní soud při aplikaci recipovaného rakouského práva judikoval, že samosprávná působnost není obecním zřízením dána taxativně výčtem, ale jen demonstrativně. Proti tomu Jiří Hoetzel rozlišoval samosprávnou působnost **vrchnostenskou**, kde obec může autoritativně určovat povinnosti a která musí být dána taxativně, a **nevchnostenskou**, jež může být dána demonstrativně. Nepřímo však toto chápání dříve potvrdil rakouský říšský Nejvyšší správní soud, když judikoval, že dohlédací činnost státu se vztahuje jen na porušení zákonů správních (tj. veřejnoprávních, vrchnostenských), nikoliv zákonů soukromoprávních. Pokud jde o úroveň zemí, měly zemské sněmy za monarchie zákonodárnou pravomoc, která byla zrušena vznikem československého státu 1918. Místodržitel zastupující panovníka pak mohl vydávat vyhlášky. Země však nebyly klasickou samosprávnou jednotkou, měly atributy členského státu spolku (federace) včetně hlavy státu (moravský markrabě, vévoda slezský, král český).

3.1 Právo tvorba územní samosprávy v letech 1918 – 1945

Dle Koudelky (2008, s. 42) se obce po roce 1918 řídily dosavadními zemskými obecními řády, byly přijaty změny terminologie obecních orgánů – obecní výbor se stal obecním zastupitelstvem, představenstvo se staršími radou s radními a představený starostou, jinak však vlastní úprava právo tvorby obcí dotčena nebyla ani změnou ústavy.

V období I. Československé republiky bylo zachováno zemské zřízení, ovšem již jen v klasické podobě územní samosprávné jednotky, jelikož stát byl unitární s ústavní

autonomií pro Podkarpatskou Rus, která však byla fakticky provedena až v roce 1938. V roce 1920 byl přijat zákon o zřízení župních a okresních úřadů, který umožňoval župnímu zastupitelstvu na základě zmocnění vlády, statuty župních ústavů a zařízení a v mezích zákonů a nařízení předpisy o správě jmění obcí, okresů a žup a o dozoru nad hospodařením s tímto jměním. Podmínkou platnosti župních předpisů byl souhlas Ministerstva vnitra, který byl dán po dohodě s příslušným resortním ministerstvem, při tříměsíční nečinnosti ministerstva nastávala nevyvratitelná domněnka souhlasu. Župní předpisy byly vyhlášovány v župním věstníku a nabývaly účinnosti 15. dnem po vyhlášení, pokud nebylo uvedeno jiné datum. Župy se povinně sdružovaly do zemských župních svazů (Český, Moravskoslezský, Slovenský). Župní zřízení se však na Moravě, ve Slezsku a Čechách nerealizovalo. Okresní výbory právotvornou pravomoc neměly

3.2 Právotvorba národních výborů v letech 1945 – 1990

Podle Koudelky (2008 s. 43) se v roce 1945 utvořili jako revoluční správní orgány místní, okresní a zemské národní výbory, které se řídily dosavadní působností obcí, okresů a zemí. Nová Ústava č. 150/1948 Sb. zavedla krajské zřízení namísto dosavadního zemského a v §90 odst. 3 umožňovala sekundární i terciální právotvorbu národních výborů na základě zákonného zmocnění v zákoně i v nařízení vlády. Tato neměla obecný charakter, ale jen existovala speciální zmocnění pro přijetí konkrétních právních předpisů krajských a okresních národních výborů. Ústavním zákonem a prováděcím zákonem o národních výborech roku 1954 došlo k rozšíření normotvorné působnosti, kdy bylo již zakotveno obecné právo národních výborů v mezích jejich působnosti pro plnění svých úkolů přijímat obecně závazná nařízení. Nařízení muselo být v souladu nejen s ústavou a zákony, ale i s předpisy ministrů, ministerstev, ústředních úřadů a národních výborů vyššího stupně. Podmínkou vyhlášení byl předchozí souhlas nadřízeného národního výboru nebo jeho rady a v případě krajských národních výborů a ústředních národních výborů v Praze a Bratislavě souhlas vlády; to neplatilo, bylo-li nařízení vydáno přímo na základě zmocnění zákona nebo nařízení vlády. Nařízení podepisovali předseda a tajemník národního výboru. Nařízení přijímal národní výbor v plenárním zasedání, v nutných a neodkladných případech mohla nařízení přijmout i rada národního výboru, takové nařízení však muselo být dodatečně schváleno plénem na nejbližším zasedání, jinak pozbývalo platnosti. Účinnosti nabývalo nařízení nejdříve dnem vyhlášení a pozbývalo nejpozději 2 roky po vyhlášení.

V případě nutnosti a účelnosti byly vyhlášovány vyhlášky krajských národních výborů ve Sbírce zákonů.

Rovněž ústava z r. 1960 potvrdila právo národních výborů vydávat obecně závazné nařízení, přičemž konkrétní úprava byla v dříve vydaném novém zákoně o národních výborech. Změna se týkala zrušení maximální doby účinnosti obecně závazného nařízení na 2 roky a nutnosti předchozího souhlasu nadřízeného národního výboru nebo vlády pro vyhlášení, jinak byla ponechána stávající úprava. Všechny národní výbory tak mohly vydávat pro plnění svých úkolů obecně závazná nařízení, která nesměla být v rozporu se zákony a jinými právními předpisy, včetně obecně závazných nařízení národních výborů vyšších stupňů. Po určitou dobu bylo zakotveno vyhlásování obecně závazných předpisů a vyhlášek krajských národních výborů i ve Sbírce zákonů, pokud to nebylo nutné nebo účelné.

V roce 1967 byl přijat nový zákon o národních výborech, který neznamenal žádný zásadní zlom v dané právotvorbě národních výborů, úprava obecně závazných nařízení byla stručnější než předchozí. Nově však bylo upraveno rušení obecně závazných nařízení, pokud byla v rozporu se zákonem nebo jiným obecně závazným předpisem včetně obecně závazného nařízení národního výboru vyššího stupně, a to tak, že byl nejprve pozastaven jeho výkon radou nadřízeného národního výboru a navrženo jeho zrušení plénu národního výboru vyššího stupně. V případě krajských národních výborů rozhodovala vláda o pozastavení výkonu a Národní shromáždění (od roku 1969 ČNR) o zrušení. Novelou zákona o národních výborech byla stávající úprava zpřesněna o způsob vyhlásování obecně závazného nařízení na úřední desce po dobu 15 dnů a povinné přístupnosti platných obecně závazných nařízení na příslušném národním výboru, přičemž místní (městský) národní výbor musel mít k nahlédnutí i obecně závazná nařízení národních výborů vyšších stupňů. Právní teorie stála na stanovisku, že obecně závazná nařízení národních výborů vydaná v oblasti jejich samostatné působnosti bez nutnosti zákonného zmocnění měla charakter neodvozených podzákoných právních předpisů.

4 Reforma územní správy po roce 1989

Na území dnešní České republiky došlo v historii k mnoha územním i správním reformám. Tato část práce je cíleně zaměřena na reformu územní správy po roce 1989.

4.1 Důvody reformy veřejné správy

Reforma veřejné správy probíhá v současné době s různou intenzitou v podstatě v celé Evropě. V rámci reformy se průběžně zvyšuje efektivnost veřejné správy. V určitých fázích je ovšem potřebné, aby se v souladu s tímto nepřetržitým procesem změnila i právní úprava a organizace veřejné správy. Tyto fáze se pak v praxi s pojmem reformy veřejné správy spojují nejčastěji. Reforma veřejné správy je nezbytná i v České republice, kde k jejím “evropským” důvodům přistupují i specifické české problémy. Cílem reformy je naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. V jejím rámci je třeba dbát i na to, aby organizace správy kladně ovlivňovala věcné řešení spravovaných procesů. Jedním z důležitých kritérií a současně důvodů reformy je nezbytnost přizpůsobení české správy evropským integračním procesům. Reforma veřejné správy ovlivní proces tvorby a aplikace práva, činnost kontrolních mechanismů, předpokládá se zavedení zvláštní úpravy státní služby a služby v územní samosprávě atd. Všechny uvedené procesy se týkají jak ústřední státní správy, tak územní správy. Nejprve začala reforma územní správy. V podmínkách České republiky pro tento postup existuje několik důvodů. Zaprvé je reforma územní správy nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy, jednak proto, že v rámci územní správy se realizuje řada rozhodnutí přijatých na centrální úrovni, jednak proto, že je třeba redukovat operativní funkce ústředních orgánů, tj. zejména rozhodování o jednotlivých záležitostech. Ústřední orgány státní správy mají především plnit úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní. Zatížení operativními úkoly odvádí ústřední orgány od jejich hlavního poslání. Aby se toto zatížení snížilo, musí existovat možnost přenést operativní činnosti na nižší úroveň. To nebylo možné, dokud v České republice neexistovaly orgány státní správy ani orgány samosprávy na střední úrovni. Druhý důvod zahájení správní reformy přednostně ve sféře územní správy spočívá v nezbytnosti zintenzivnění decentralizace a uplatnění subsidiarity. Rozhodovací procesy mají probíhat na té úrovni, která je optimální k jejich řešení, zejména se nemá

zbytečně rozhodovat na vyšší úrovni o záležitostech, které mohou kompetentně vyřešit i nižší orgány. Proto musí existovat orgány veřejné správy a zejména orgány samosprávy na více stupních. Třetím důvodem zahájení reformy ve sféře územní správy je nevyhovující územně správní uspořádání. Toto uspořádání dosud nerespektuje mnohá přirozená centra v sídelní struktuře, a vytváří tak nesoulad mezi správní a sídelní strukturou.³

4.2 Výchozí stav

Novodobý vývoj územní správy na území dnešní České republiky byl charakteristický trvalou existencí obcí a okresů s proměnlivým vyšším stupněm územního uspořádání. Vyšší stupeň představovaly do roku 1948 země, od roku 1949 kraje. Z hlediska organizačního byl model územní veřejné správy založený na dvojkolejnosti státní správy a samosprávy. Tento model byl v roce 1945 nahrazen modelem národních výborů, který během několika let zlikvidoval samosprávnou stránku, a národní výbory se staly územními orgány státní správy. Z územního hlediska prošly všechny stupně veřejné správy několika fázemi. Pokud jde o obce, byla tendence po druhé světové válce spíše integrační. Tato tendence vyvrcholila vytvořením systému střediskových obcí, které ale nebyly s výjimkou Severomoravského kraje do roku 1989 úplně realizovány. Současně docházelo ke slučování obcí, a to mnohdy necitlivým způsobem proti vůli občanů žijících v dotyčných obcích. Kvůli tomuto postupu po roce 1989 docházelo k dezintegraci uměle vytvořených obcí. K dezintegračním procesům na obecní úrovni ovšem existovaly i jiné stimuly, zejména zvýraznění identity příslušného sídla a ekonomická očekávání spojená s možností samosprávného rozhodování o obecních záležitostech. Tato očekávání se ale nemohla ve všech případech naplnit a spolu se ztížením právní stránky rozdělování obcí se dospělo v zásadě ke stabilnímu počtu obcí. Nové okresy byly v průběhu první poloviny 20. století zřizovány pouze v malém rozsahu. V zásadě zůstávala síť okresů stabilní. Existovaly přitom dva druhy okresů, okresy politické (později správní) a okresy soudní. Podle soudních okresů byly organizovány i některé správní úřady (např. berní úřady). V roce 1949 začalo platit nové okresní uspořádání. Okresy z roku 1949 byly menší než dosavadní správní okresy, ale

³ <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>

větší než okresy soudní. Nové okresy byly jednotné pro výkon státní správy i pro soudnictví. Při vytváření okresů v roce 1949 byla v principu respektována přirozená geografická centra. Toto uspořádání se změnilo v roce 1960, kdy se počet okresů výrazně zredukoval, a tím byla mnohá centra s výraznou funkcí v sídelní struktuře opomenuta. Toto okresní uspořádání (s výjimkou dodatečného vzniku okresu Jeseník) přetrvalo až do současnosti. Historické země byly v roce 1949 nahrazeny kraji. K tomuto řešení vedly důvody objektivní racionalizace prostorového uspořádání správy i důvody politické. Z hlediska racionality správy měly země zcela jiný smysl v období Rakouska-Uherska, kdy bylo celé uspořádání Předlitavska založeno na existenci většího počtu zemí, nebo ještě v období první republiky s pěti (později čtyřmi) zeměmi, než po druhé světové válce, kdy Podkarpatská Rus připadla tehdejšímu SSSR. Slovensko získalo autonomní postavení, byť s rozdílnou intenzitou v jednotlivých obdobích. Členění zbývajícího území státu na dvě země tak fakticky nevytvářelo další stupeň veřejné správy a bylo zejména v Čechách vnímáno do jisté míry jako zdvojení centra. Politické důvody nahrazení zemí kraji spočívaly jednak ve slabé pozici komunistů v zemských správních orgánech, jednak ve snaze přizpůsobit územně správní uspořádání Československa alespoň zčásti územnímu uspořádání v tehdejšímu SSSR. Oblastnímu zřízení sovětskému přece jen více odpovídalo zřízení krajské než zřízení zemské. Každopádně je nutné konstatovat, že možnost nahrazení zemského zřízení se diskutovala nepřetržitě už od dvacátých let a objevovaly se i konkrétní územní návrhy. V roce 1920 bylo dokonce zákonem zavedeno župní zřízení, které se však nerealizovalo. Z uvedených návrhů se mohlo vycházet při rozhodování o krajích v roce 1948 a stanovená krajská centra postihovala přirozená geografická centra středního řádu (tzv. meziregionální centra). Územně správní reforma v roce 1960 počet krajů stejně jako počet okresů výrazně zredukovala. K tomu přispěly představy o vhodné velikosti územních jednotek potřebných z hlediska teritoriálního řízení výroby, které mělo být rozvinuto podle tehdejších názorů platných v SSSR, i když v Československu k jejich realizaci v této podobě nakonec nedošlo. Z okresů i krajů se staly nehomogenní jednotky s velmi různorodými problémy v rámci téhož území (např. Ostravsko a Olomoucko v Severomoravském kraji), které navíc opomíjely přirozená geografická střediska. Při reformě veřejné správy, respektive spíše při prvním transformačním kroku v roce 1990 bylo naloženo s každým stupněm veřejné správy jinak. Na úrovni obecní se přistoupilo k obnovení samosprávy na základě spojeného modelu výkonu samosprávy a

státní správy, na okresní úrovni nadále existovala pouze státní správa s velmi omezeným elementem samosprávy v podobě okresního shromáždění, krajské orgány státní správy se všeobecnou působností zanikly. Zrušení krajských orgánů státní správy se všeobecnou působností lze z dnešního hlediska stěží považovat za dobře uvážený krok. Je nepochybné, že národní výbory musely být i na této úrovni nahrazeny jinými orgány státní správy a mělo se uvažovat i o vytvoření samosprávy, jejich zrušením bez náhrady ale vznikla citelná mezera v systému orgánů veřejné správy. Nevytvoření krajské samosprávy způsobilo, že o problémech přesahujících obecní dimenzi nemohla rozhodovat samospráva. Nevytvoření krajské státní správy vedlo k nárůstu počtu specializovaných orgánů státní správy, a tím ke snížení její koordinace a efektivnosti ve srovnání se stavem, kdy by působil krajský orgán státní správy se všeobecnou působností.⁴

4.3 První fáze reformy

V průběhu devadesátých let zůstávala po základním zásahu, tedy zřízení samosprávy na obecní úrovni, zřízení okresních úřadů a zrušení krajských národních výborů, otázka dalších reforem územní správy spíše stranou. Určitou výjimku představovaly snahy o zavedení zemského zřízení zejména v letech 1990 – 1992. Tyto snahy nakonec nebyly úspěšné, zčásti kvůli sporům ohledně objektivní racionality, kde se situace od roku 1948 výrazně nezměnila, zčásti z obavy o integritu České republiky, která byla intenzivně vnímána zvláště v období rozpadu Československa. K odsunutí nového krajského zřízení jistě přispěly i určité pochybnosti v centru, které se obávalo snížení vlastní politické moci po případném ustavení krajů. Střední článek veřejné správy začal stále intenzivněji chybět z nejrůznějších důvodů. Patřily k nim především nedostatek decentralizace, nízký stupeň koordinace státní správy a nadměrné množství regulačních vazeb mezi centrem a velkým počtem okresů. Nízký stupeň uplatnění subsidiarity byl v rozporu s decentralizačními procesy převládajícími ve státech EU, a tím působil negativně i z hlediska zapojení do evropské integrace. Výsledkem uvedených tlaků se stalo přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků. Ty odpovídají z územního hlediska zhruba krajskému členění

⁴ <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>

z let 1949 – 1960. V zásadě jedinou častěji uvažovanou alternativou k tomuto členění bylo uspořádání krajů z roku 1960, eventuálně s doplněním Olomouckého kraje. Krajské upořádání z roku 1960 se neprosadilo mimo jiné právě kvůli rozporu s přirozenou geografickou regionalizací na středním stupni. Přijetí ústavního zákona o zřízení vyšších územních samosprávných celků nevyřešilo ale otázku struktury orgánů budoucích krajů ani jejich konkrétních kompetencí. Z tohoto důvodu stanovil sám ústavní zákon nabytí své účinnosti až k 1. lednu 2000. Skutečné zřízení krajských orgánů se posunulo na listopad 2000, respektive 1. leden 2001, pokud jde o výkon státní správy. Základní význam měla pro organizační strukturu krajů otázka volby spojeného, nebo odděleného modelu veřejné správy. Spojený model spočívá ve výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. přenesené působnosti, tj. věcně se postupuje při jejím výkonu ve stejném režimu jako ve státní správě. Oddělený model představuje výkon státní správy a výkon samosprávy ve dvou oddělených systémech orgánů. Pro oba modely svědčí v podmínkách České republiky závažné argumenty: pro spojený model jeho existence v Německu a Rakousku jako zemích historicky nejbližších z hlediska správních tradic, pro oddělený model jeho preferování většinou států, které prošly v uplynulých třiceti letech intenzivními procesy decentralizačního charakteru. Konečné rozhodnutí bylo v tomto směru nakonec politické, Poslanecká sněmovna se velkou většinou hlasů usnesla na preferenci spojeného modelu, z čehož vycházela příprava zákonů realizujících I. fázi reformy veřejné správy. Soubor těchto zákonů byl přijat v průběhu roku 2000. Nejdůležitější z nich je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Vlastní samosprávná působnost krajů se vztahuje zejména na otázky jejich organizace a způsobu činnosti v rámci zákona, na otázky regionálního rozvoje a na problematiku školství. Výkon státní správy byl na kraje přenesen z osmi ministerstev a jejich specializovaných územních orgánů. Státní správa se týká zejména životního prostředí, zemědělství, školství, kultury, zdravotnictví, dopravy a sociálních věcí. K úplnému dokončení I. fáze reformy veřejné správy zbývá vyřešit ještě některé otázky vztahující se k finančnímu zajištění činnosti krajů a jejich logistice. S ohledem na volby do zastupitelstev krajů v listopadu 2000 nebylo možné, aby si kraje sestavily svůj vlastní rozpočet. Kraje jsou proto v roce 2001 financovány ze státního rozpočtu. Ve státním rozpočtu jsou pochopitelně preferovány výdaje na úkoly vyplývající krajům povinně ze zákona. V důsledku toho mají zatím kraje poměrně malý prostor pro realizaci svých samosprávných funkcí. Budoucí vývoj závisí na tom, jaký podíl získají kraje v rámci

zákona o rozpočtovém určení výnosu daní. Další otázky spojené se zřízením krajů představuje v současné době především postupný přechod zřizovatelských funkcí k různým organizacím v průběhu roku 2001, definitivní vyřešení otázky budov pro činnost krajských úřadů (v některých městech sídlí dosud v pronajatých prostorách) a vyřešení otázky změny hranic krajů. Území krajů bylo vymezeno podle území okresů tvořících daný kraj k 1. lednu 2000. Současné okresy však nejsou vždy vyhovující pro spádovost k daným krajským centrům, proto dojde ve II. fázi reformy veřejné správy k vytvoření nových správních obvodů, a proto bude vhodné také nově vymezit hranice krajů s přihlédnutím k těmto obvodům.⁵

Změny zákonů, které byly nutné pro spuštění první fáze reformy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 220/2000 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁵ <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

4.4 Druhá fáze reformy

V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy se řeší zejména otázka základního stupně výkonu státní správy. Koncepce II. fáze reformy byla do značné míry podmíněna zvoleným modelem I. fáze. Vznikla situace, kdy kraje i obce působí ve spojeném modelu výkonu veřejné správy, zatímco okresní úřady představují prvek odděleného modelu. Současně je třeba pokračovat v decentralizaci a dekoncentraci výkonu veřejné správy i na nižších úrovních. Dále vyvstává již zmíněný problém nevyhovujícího územně správního uspořádání na okresní úrovni, daný dnes již neaktuálními kritérii územně správní reformy z roku 1960. Z možných variant budoucího uspořádání základního stupně státní správy by byla nejlepší varianta vytvoření obcemi delegovaných okresních samospráv, ke kterým by měly všechny obce ve správním obvodu stejný vztah a které by vykonávaly i přenesenou působnost státní správy. Tato varianta bohužel není z hlediska legislativy i věcné náročnosti v současné době realizovatelná. Z dalších variant nejvíce odpovídá danému cíli přenesení působnosti dosavadních okresních úřadů z větší části na tzv. obce s rozšířenou působností, jichž má být na území České republiky 190, z menší části na kraje. Toto řešení odpovídá přirozené geografické mikroregionalizaci, v jejímž rámci se obvykle vymezuje 170 – 200 mikroregionů. Samozřejmě je i II. fáze reformy veřejné správy spojena s nutností řešit řadu specifických problémů, na které budou muset předkládané zákony pamatovat a které nevyplývají vždy automaticky ze zvoleného základního modelu. Jde zejména o konkrétní vymezení jednotlivých kompetencí, přechod zřizovatelských funkcí k organizacím, kde dosud byly zřizovateli okresní úřady, delimitace pracovníků okresních úřadů spolu s přenosem jejich kompetencí a systém odvolacího řízení v situaci, kdy odpadá jeden stupeň výkonu veřejné správy. Pro výkon odvolacího řízení vypadá jako nejlepší zřízení odvolacích kolegií jako zvláštních orgánů krajů s vysokými požadavky na kvalifikaci členů a jejich komisí převážně v dosavadních okresních městech.⁶

⁶ <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>

- Zákon č. 320/2002 Sb. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů přenesení činnosti na kraje a hlavně na obce 3 stupně – rozšířenou působností
- Zákon č. 231/2002 Sb. novela zákona o krajích
- Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních státních celků
- Zákon č. 290/2002 Sb. Zákon o přechodu věcí, práv a závazků ze státu na kraje a obce
- Zákon č. 314/2002 Sb. Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, funguje od 1. 1. 2003

5 Vybrané segmenty obecní samosprávy

Na tomto místě je vhodné připomenout základní pojmy, na kterých je založena tato práce. Jde o pojem „obec“ a pojem „veřejnoprávní korporace“. Tyto pojmy mají totiž přímou souvislost s oblastmi obecní samosprávy, kterým je věnována tato část bakalářské práce.

Obec je zcela přesně charakterizována zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v §§ 1 a 2. Připomeňme si tedy, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Dále zákon v §2 říká, že obec je **veřejnoprávní korporací** a má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.⁷

Obec tedy spravuje své záležitosti samostatně resp. v samostatné působnosti. V případech stanovených zákonem vykonávají určené orgány obce též státní správu. V takových případech hovoříme o výkonu přenesené působnosti. Výkon státní správy je delegován státem prostřednictvím zákona na orgány územních samosprávných celků.

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Podle Hendrycha (2009, s. 380) je „**veřejnoprávní korporace** člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly“. Veřejnoprávní korporace můžeme členit na územní korporace, osobní korporace nebo věcné korporace. Typickým příkladem pro územní korporaci jsou obce, obce s rozšířenou působností a kraje.

Tato bakalářská práce je věnována **obcím, jako veřejnoprávním korporacím**. Pro členství v územní korporaci je rozhodující trvalé bydliště nebo sídlo na určitém území. Dle Černohorského et al.(2010, s. 13) jsou vedle státu i územně samosprávné celky důležitými subjekty veřejné správy. Města a obce jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu. Obce jsou příkladem územní veřejnoprávní korporace, proto hovoříme o územní samosprávě. Při výkonu veřejných úkolů mají města a obce veřejnou moc.

5.1 Financování obcí

Dle Černohorského et al.(2010, s. 28) každá obec musí vytvářet rozpočet na období jednoho kalendářního roku, podle něhož hospodaří. Rozpočty obcí jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů, do které dále patří rozpočty krajů, dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky, případné fondy krajů a obcí. Na centrální úrovni soustavu veřejných rozpočtů tvoří státní rozpočet, státní fondy, fond veřejného zdravotního pojištění s navazujícími rozpočty zdravotních pojišťoven, Pozemkový fond České republiky a rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti.

Všechny veřejné rozpočty fungují autonomně, ale na druhé straně vznikají mezi nimi různé vazby. Proto je pro obce důležitá také příprava a projednávání státního rozpočtu nebo rozpočtu kraje. Vazbu mezi jednotlivými rozpočty představují zejména dotace, příspěvky a návratné finanční výpomoci. Vazba rozpočtu obce na jiné složky rozpočtové soustavy se může projevit v časovém plánu sestavování obecního rozpočtu, neboť nezřídka obce vyčkávají, aby mohly pracovat s již schválenými dotacemi.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí upravuje **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**. Někdy se o tomto zákoně hovoří jako o **malých rozpočtových pravidlech**. Malých proto, že vedle něj existuje také zákon o

rozpočtových pravidlech, který upravuje tvorbu a postavení rozpočtu státního, včetně jeho vazeb na rozpočty územních samosprávných celků.

Ustanovení tzv. malých rozpočtových pravidel, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí, platí ve statutárních městech a v hlavním městě Praze rovněž pro jejich městské části nebo obvody. Obsah rozpočtu městských částí nebo městských obvodů statutárních měst stanoví magistrát (podrobnější strukturu obsahuje Statut).

Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Při zpracování ročního rozpočtu vychází obec z rozpočtového výhledu. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Rozpočtový výhled chápeme jako pomocný nástroj hospodaření obce, který má sloužit jako střednědobé finanční plánování rozvoje jejího hospodářství.

Rozpočtový výhled se sestavuje na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na období dvou až pěti let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Pokud tedy má obec splácet poskytnutý úvěr například dvacet let, splátky úvěru se musí objevit ve všech letech rozpočtového výhledu.

Kvalitně sestavený rozpočtový výhled, tedy vlastně víceletý finanční plán, pomáhá lépe zvládat hospodaření obcí. Umožňuje s předstihem reagovat na problémy, které se mohou projevit při sestavování rozpočtů v následujících letech. Sestavování rozpočtových výhledů proto nelze podceňovat. Navíc v této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že **chybějící rozpočtový výhled** se považuje za **správní delikt**, za který může být obci uložena pokuta až do jednoho milionu Kč.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se rozpočet sestavuje zpravidla jako vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům). Rozpočet obce je možné schválit jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech, nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Rozpočet obce lze schválit také jako schodkový, pokud bude možné schodek uhradit finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem,

návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů emitovaných obcí.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obce stanoví zákon. Vlastní strukturu rozpočtu upravuje prováděcí vyhláška k tomuto zákonu, kterou se stanoví rozpočtová skladba. Ta představuje jednotné třídění příjmů a výdajů a uplatňuje se mimo jiné v rozpočtech územních samosprávných celků. Rozpočtová skladba se nevztahuje na finanční operace cizích prostředků, sdružených prostředků a podnikatelské činnosti.

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska druhového (všechny příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů, například daně, dotace) a odvětvového (u výdajů jde třeba o školství, dopravu, z příjmu se podle tohoto hlediska třídí jen nedaňové a kapitálové příjmy). Dále se používá ještě třídění odpovědnostní (vztahuje se pouze na příjmy a výdaje státního rozpočtu, a to podle správních kapitol) a konsolidační (příjmy a výdaje vynakládané uvnitř veřejných rozpočtů).

V rozpočtu obce lze za podstatné považovat rozdělení příjmů a výdajů na běžné a kapitálové. Za běžné příjmy se považují například daňové výnosy, příspěvek na přenesený výkon státní správy, přijaté nájemné z obecních bytů. Běžnými výdaji pak jsou třeba platy a odměny, výdaje na údržbu území, opravu komunikací nebo příspěvky poskytované obcí na provoz jí zřízené příspěvkové organizaci – základní škole. Kapitálovými příjmy rozpočtu jsou například příjmy z prodeje dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku (třeba prodej akcií nebo majetkových podílů v obchodních společnostech). Kapitálovými výdaji rozpočtu jsou například investiční nákupy (třeba nákupy nemovitostí, investiční výstavby), výdaje na nákup akcií a majetkových podílů.

Kromě příjmů a výdajů obsahuje rozpočet rovněž část financování. To, zjednodušeně řečeno, zahrnuje peněžní operace, při kterých si obec půjčuje peníze (například bankovní úvěry, výnosy z mise vlastních dluhopisů, přijetí návratné finanční výpomoci od státu), operace, při kterých obec půjčené peníze zase vrací. V neposlední řadě sem patří také operace, zachycující jakoukoliv změnu stavu na peněžních bankovních účtech obce.

Obsahem rozpočtu jsou tedy příjmy a výdaje obce a rovněž ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů.

5.1.1 Možnosti financování rozvoje obcí

Dle Černohorského et al.(2010, s. 44)by mělo každé zastupitelstvo usilovat o dobrou kvalitu života obyvatel obce cestou jejího rozvoje. Taková snaha se samozřejmě projevuje v příjmech, výdajích a často také v zadlužení. Kompetence v této oblasti upravuje zákon⁸, podle něhož obce mohou ve své samostatné působnosti podporovat podnikatelské aktivity potřebné pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory – podnikatele. Obec může sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právníckými osobami při zjišťování rozvojových programů společných více obcím.

Rozvoj vyžaduje odpovídající podpůrnou infrastrukturu: dopravu, telekomunikace, rozvodné služby, sociální a obecní zařízení atd. Využíváním veřejných prostředků pro zlepšování infrastruktury vhodné k podnikání mohou tedy obce stimulovat soukromé zdroje. Mohou také nabízet podnikatelské zóny a nemovitosti, nebytové prostory pro malé a střední podnikatele. V současnosti však přechází tento typ podpory rozvoje ekonomiky spíše do rukou soukromých developerů. Obce se soustřeďují na podporu tam, kde je to pro soukromé developerské firmy nezajímavé či riskantní – například na obnovu starých průmyslových areálů (zdaleka ne pouze k výrobním účelům, ale třeba i pro veřejné či komerční služby), na podmínky pro soukromé investice do podnikatelských služeb apod.

Obce mohou firmám poskytovat i tzv. **měkkou pomoc** spočívající v technické asistenci a informačním poradenství, v odstranění byrokratických překážek. Mohou aktivně podporovat spolupráci podnikatelů navzájem (třeba potenciálně navazující výroby) či spolupráci podnikatelů se školami, školicími středisky apod.

Pro rozvojové aktivity samozřejmě platí rámec vymezený právními normami, z nichž některé mohou i zvýšit náklady na realizaci projektů.

⁸ Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

Dle Černohorského et al.(2010, s. 45) je nepříliš využívaný princip partnerství veřejného a soukromého sektoru (tzv. PPP). V jeho rámci jsou subjekty veřejného sektoru partnerem a zákazníkem sektoru soukromého, od něhož nakupují služby. Soukromý sektor na své náklady zabezpečí veřejnou službu (infrastrukturu nebo třeba odvoz odpadků, veřejnou dopravu) a obec jako klient platí pravidelné poplatky, nebo vytvoří podmínky pro platby až do doby ukončení smluvního vztahu na principu PPP. V České republice platí od 1. července 2006 koncesní zákon⁹ upravující oblast veřejného soukromého partnerství (PPP), který je koncipován především pro výstavbu veřejné infrastruktury ze soukromých zdrojů.

5.2 Plán územního rozvoje

Dle Černohorského et al. (2010, s. 46) v některých obcích, zejména v blízkosti velkých měst, to někdy vypadá jako nová kolonizace. Všude se bouřlivě staví, ať už je to výstavba rodinných domů, průmyslových a nákupních zón, nebo výstavba sítí a komunikací. Tomuto procesu obce nezřídka jen pasivně přihlížejí, místo aby ho aktivně ovlivňovaly prostřednictvím poučeného uplatňování nástrojů, které jim poskytuje právo. To zdůrazněme. Někteří místní politici totiž poté, co jim celý proces začal přerůstat přes hlavu (o jiných důvodech raději ani nepřemýšlejme), volili jako záchranu postupy na hranici práva a často i za ni. Čímž bohužel zájmům své obce víc ublížili, než pomohli.

Jak poznáme dále, obce mají k dispozici řadu efektivních nástrojů k rozhodování; musí však být s jejich užíváním náležitě seznámeny a musí je používat poučeně. I dobrými a ostře nabroušenými nástroji se dá dílo pokazit. Obec, jako každý územně správní celek, musí takřka denně reagovat na tlak investorů i drobných stavebníků. Musí se proto naučit, rozhodovat o správě území nejen dobře, ale také efektivně a pokud možno rychle. Stavební zákon a územní regulativy jsou jistě složité, ale při rozhodování jde velmi často o typizované situace. Ty lze rychle rozpoznat a efektivně na ně reagovat, aby „domorodci“ neskončili na okraji nějaké průmyslové megazóny jako v rezervaci. Obec se sice v mnoha ohledech chová jako firma, avšak firmou není a systém kolektivního rozhodování v duchu demokratických principů správy je často málo

⁹ Zákon č. 139/2006 Sb. o koncesích a koncesním řízení

efektivní tváří v tvář skutečně velkým firmám. Zkušenosti z tohoto vztahu ovšem mohou posloužit i při rozhodování o dalších záležitostech obcí.

V případě velkých investic v daném prostoru bývá obec v několikeré nevýhodě. Ve srovnání s investorem obvykle nedisponuje odborným aparátem stejné úrovně. Navíc ji reprezentují politici různého zaměření, v důsledku čehož bývá jejich rozhodování výsledkem kompromisů a postrádá „efektivitu“ rozhodování firemního, které je koncentrovanější a lépe plánované. Obec může v těchto situacích využívat jen omezeného množství nástrojů, mezi nimiž tím nejpodstatnějším je dlouhodobější program rozvoje obce vtělený do některých právních a odborných dokumentů: strategického plánu, územního plánu, regulačního plánu, územní studie a podobně. Mezi nástroje dnes uvedené ve stavebním zákonu, jejichž povaha je ekonomická, patří dohoda o parcelaci a zejména plánovací smlouva mezi obcí a investorem. Existují pouze dva skutečně účinné nástroje rozhodování obce: prostorový /územní plán, popřípadě regulační plán (vydáváné formou opatření obecné povahy) a rozpočet.

5.2.1 Program rozvoje obce

Dle Černohorského et al. (2010, s. 68) mezi programem rozvoje obcí a územně plánovací dokumentací existuje ze zákona vazba pouze nepřímá – obec je výslovně zodpovědná za schvalování programu rozvoje svého území a je povinna tento rozvoj sledovat a kontrolovat. To lze vskutku účinně konat pouze tehdy, může-li obec ovlivňovat vznik a užívání územně plánovací dokumentace. Program rozvoje obce má v tomto smyslu ambivalentní postavení; je vstupním dokumentem – strategií rozvoje a zároveň jedním z výstupních dokumentů, jímž se výsledky územního plánu aplikují v území.

Ani jednu z těchto rolí dosud programy rozvoje obcí zcela nenaplnují. Zejména nejsou plnohodnotným strategickým politickým dokumentem, který by dával dalším územně plánovacím činnostem základní rámec. Nepochybně proto, že úvodní fáze vzniku územního plánu do jisté míry tento strategický dokument předcházejí, případně ho doplňují (průzkumy a rozbor). Obdobně jako s územními plány to vypadá s rozpočty a hospodářskou politikou obcí obecně. Jsou samozřejmě výjimky, ale situaci ovlivňuje fakt, že čím menší obec, tím méně kvalifikovaných odborníků.

5.3 Veřejný pořádek

Dle Černohorského et al. (2010, s. 80) ochrana veřejného pořádku, do které patří i otázka bezpečnosti, spadá do samostatné působnosti obce, kdy obec pro uspokojování potřeb svých občanů ve svém územním obvodu o ni pečuje v souladu s místními zvyklostmi a předpoklady. K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, zřizovat obecní policii a projednávat vybrané přestupky v řízení o přestupcích. Starosta obce je dále oprávněn požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

5.3.1 Nástroje obce k zajištění veřejného pořádku

Dle Černohorského et al. (2010, s. 80) obec může v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti v těchto případech:

- K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochrannou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených; může také stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány
- Při stanovení závazných podmínek k pořádání průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně zábav a diskoték, a to v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku
- K zajištění údržby čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti

Stanoví li tak zvláštní zákon.

5.3.2 Obecní policie

Podle Černohorského et al. (2010, s. 81) obce (města) mohou obecně závaznou vyhláškou zřizovat obecní (městskou) policii. Proces zřizování a rušení obecní policie je

v rámci samostatné působnosti vyhrazen zastupitelstvu obce. Zřízení a činnost obecní policie upravuje zvláštní zákon. Obecní policie je v rámci organizačního členění obce označena jako orgán obce. Lze ji však definovat i jako pořádkový orgán obce, který však není bezpečnostním sborem. Místní působnost obecní policie je vymezena katastrálním územím obce. Na území jiné obce může obecní policie vykonávat svěřené úkoly, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon.

5.3.3 Oprávnění a povinnosti obecní policie

Dle Černohorského et al. (2010, s. 82) je obecní policie v rozsahu nezbytném k plnění svých úkolů podle zákona o obecní policii nebo zvláštního zákona oprávněna vyžadovat poskytnutí údajů z informačních systémů od Ministerstva vnitra České republiky, Policie České republiky, obecního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Mezi poskytované údaje patří zejména údaje o hledaných a pohřešovaných osobách a věcech, odcizených motorových vozidlech a odcizených registračních značkách motorových vozidel, o totožnosti provozovatele motorového nebo přípojného vozidla, kterým byl na území obce spáchán přestupek, o řidiči, který je podezřelý ze spáchání přestupku na území obce, a totožnosti občana obce, kde obecní policie plní úkoly.

Obec také odpovídá za škodu způsobenou strážníkem v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem o obecní policii nebo zvláštním zákonem. To však neplatí, jde-li o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala.

Obec dále odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc strážníkovi na jeho žádost nebo s jeho vědomím. Obecní policie je oprávněna zpracovávat osobní údaje, které potřebuje k plnění svých úkolů. Tyto osobní údaje obecní policie poskytuje pouze Policii České republiky, orgánům obce a dalším orgánům veřejné moci, je-li to nutné k plnění jejich úkolů.

Dále je obecní policie oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejich úkolů, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu. Jsou-li k pořizování záznamů zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit (tzv.

městské kamerové systémy). Obecní policie při plnění svých úkolů spolupracuje v rozsahu stanoveném zákonem o obecní policii nebo zvláštním právním předpisem s Policií České republiky, státními orgány a orgány územních samosprávných celků. Obec může spolupracovat s Policií České republiky při zabezpečování místního veřejného pořádku na základě zákona o Policii České republiky a k tomuto účelu může s příslušným útvarem Policie České republiky uzavřít písemnou koordinační dohodu, aby bylo možno udržet veřejný pořádek.

5.4 Životní prostředí

Dle Černohorského et al. (2010, s. 117) se mnohá z rozhodnutí v oblasti životního prostředí – především jeho ochrany – budou životního prostředí více či méně dotýkat. Co přinesla praxe posledních let, kdy zájem o životní prostředí výrazně stoupl? Vedle úspěchů nepochybně také případy degradace naprosto jasné a čisté myšlenky ochrany životního prostředí, kdy ji zneužili různí jedinci či skupiny ve svůj prospěch. Nic nového pod sluncem. Užitečná myšlenka se snadno může stát zástěrkou pro snahy, které s ní v konečném důsledku nemají nic společného. Jak se tomu lze vyhnout? V důležitých případech dotýkajících se životního prostředí rozhodujte jen na základě jasných a prokazatelných argumentů, spolupracujte s ověřenými odborníky na životní prostředí. Metodickou pomoc vám rádi poskytnou jak příslušné odbory životních prostředí obcí s rozšířenou působností, tak i příslušné odbory krajských úřadů.

Není vhodné nechat se vmanipulovat do postojů, které ochranu životního prostředí chápou jako jakousi brzdu rozvoje obce. Vždy ji vnímejte jako nástroj, který lze pro rozvoj obce využít a především respektovat. Veřejnost vnímá pojem životního prostředí obecně jako něco, čemu „veskrze rozumí skoro každý“, minimálně zná jeho principy. Bohužel si každý zacházení s prostředím jinak vykládá a také v něm jinak koná. Lidé mají často životního prostředí „plná ústa“, ale když dojde například na třídění odpadků, velká část občanů raději pohodlně vše vhaduje do nádob na směsný komunální odpad. O to ostražitější proto musíte být. Není snad nikdo, kdo by nechtěl mít kolem sebe kvalitní nebo alespoň dobré prostředí. Proto se snažte respektovat a pochopit legislativu či právní normy, které se této oblasti týkají, byť mnohdy nejsou jednoznačné a také jejich odborné výklady se liší. Držme se základní myšlenky, že musíme uchovat dobré a zdravé životní prostředí nejen pro sebe ale i pro naše potomky.

5.4.1 Odpadové hospodářství

Podle Černohorského et al. (2010, s. 124) je odpadové hospodářství jednou ze základních a nejrozsáhlejších oblastí ochrany životního prostředí z hlediska zákonných povinností obce. Odpovídá tomu i výše finančních prostředků, které obec v tomto směru ze svého rozpočtu vynakládá. Obec je ze zákona o odpadech původcem odpadů vyrobených fyzickými osobami na jejím území. Obec zejména plně odpovídá za systém informací, sběru, shromažďování, přepravy, odstraňování (s předností materiálového využití) a evidence odpadů, které produkují její občané. Vydává vlastní vyhlášku o způsobu nakládání s odpady. Ta je závazná pro obyvatele a ostatní subjekty na území obce, určuje právní rámec a systém nakládání s odpady. Obec se obvykle nestará o odpady vlastními silami (například tím, že zřídila společnost s příslušnými povoleními pro nakládání s odpady), ale najímá si také na základě smlouvy specializované společnosti. Ty musí být oprávněnými osobami - držiteli příslušných povolení či licencí pro nakládání s odpady. Do doby předání odpadu zmíněným osobám (subjektům) leží odpovědnost za nakládání s odpady plně na obci. Systém nakládání s odpady na území obce lze rozdělit na tři základní části:

1. Systém sběru, shromažďování, přepravy, odstranění a evidence tzv. směsných komunálních odpadů (odpady z domácností)
2. Systém sběru, shromažďování, přepravy, materiálového zpracování a evidence tzv. vytríděných složek odpadů (například plasty, papír, sklo, kovy atd.)
3. Systém sběru, shromažďování, přepravy, materiálového zpracování či odstraňování a evidence ostatních odpadů, zejména odpadů nebezpečných, velkoobjemových či objemných (barviva, chemikálie, rozměrné věci – starý nábytek, stavební suť apod.); lze zajistit i mobilním svozem.

Pouze opravdu dobře nastavený systém a uvědomění obyvatelé (ti, co správně s odpady nakládají, tedy je třídí) zajistí, že finanční prostředky, jež obec na odpadové hospodářství musí vynaložit, se jí z velké části od občanů (případně jiných subjektů) vrátí, ať už ve formě místního poplatku, zvláštního poplatku či smluvní úhrady. V drtivé většině případů ovšem obec na odpadové hospodářství ze svých prostředků doplácí. Jde především o obce, které v rámci ustanovení příslušné vyhlášky o způsobu platby zvolily

system výběru tzv. místního poplatku. Odpadové hospodářství je jedna z veřejných služeb pro obyvatele a představuje jednoznačný mandatorní výdaj rozpočtu obce. Výše cen v oblasti odpadového hospodářství každoročně roste. Lze očekávat, že v souvislosti s přijatými směrnici a závazky České republiky k EU a připravovanou novou legislativou v oblasti odpadového hospodářství, se budou ceny za nakládání s odpady zvyšovat výrazně. Velkým trápením mohou být pro řadu obcí tzv. černé skládky. Jejich výskyt se sice pomalu snižuje, ale tento trend, závislý na ekonomické situaci obyvatel, zřejmě nebude stálý. Problém lze řešit kombinací několika kroků. Především dostatečnou osvětou, zřízením dostupného sběrného dvora odpadů (pro obyvatele trvale žijící v obci by jeho využívání mělo být zdarma) nebo úpravou míst, kde se pravidelné černé skládky vyskytují.

III Analytická část práce

Cílem analytické části bakalářské práce je popis některých praktických součástí ze života obce. Pro srovnání s teoretickou částí práce byly vybrány čtyři stěžejní oblasti správy obce. Pro porovnání s teoretickými předpoklady byl vybrán způsob financování obce, obecní policie a její přínos ke zvýšení bezpečnosti v obci, strategický plán rozvoje obce v souvislosti s tvorbou územního plánu obce a na závěr se bude tato práce věnovat životnímu prostředí a současnému systému odpadového hospodářství.

1 Možnosti financování rozvoje obce

Obec samozřejmě potřebuje pro svůj rozvoj finanční prostředky. Jak již bylo uvedeno, získává obec finanční prostředky z několika zdrojů. Základním zdrojem příjmu jsou zcela jistě daně na základě rozpočtového určení daní (viz. schéma č. 1 a schéma č. 2 na str. 45 a 46 BP), které zcela přesně určuje, jaký podíl vybraných finančních prostředků obec dostane v daném kalendářním roce ze státního rozpočtu. Tento způsob přerozdělování je velmi silně ovlivněn politickým rozložením sil v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Bohužel současně dochází k velmi silným politickým a stranickým tlakům jednotlivých členů Poslanecké sněmovny a rovněž dochází k velmi silným tlakům jednotlivých politických stran. Současné rozpočtové určení daní vychází z historického vývoje přerozdělování kompetencí a jedná se o způsob, který pravděpodobně bude vystaven trvalému tlaku politických stran a zájmových sdružení, jako je například Svaz měst a obcí.

Historicky je možné považovat současné změny za spíše centristické a nedávají příliš mnoho šancí samotným obcím pro vlastní ovlivňování svých příjmů. Podle názorů mnoha starostů obcí a měst bylo lépe organizováno přerozdělování daňových příjmů těsně po roce 1989. Daňové odvody podnikajících fyzických osob byly plně směřovány do rozpočtu obcí, a proto bylo pro obce mnohem zajímavější motivovat podnikatele, aby svou živnost provozovali na území dané obce. V současné době nemají obce nástroje k tomu, aby podporovaly podnikání na území své obce, jelikož nemají v podstatě žádný vliv na podnikatele a způsoby jejich podnikání. Obce jako veřejnoprávní korporace musí trpně čekat, jaká část daní jim bude v daném roce přiznána, jaký díl

krajského rozpočtu jim bude přiznán a poslední část svých příjmů, tedy vlastní příjmy, mohou sice ovlivnit výrazným způsobem, ale tato příjmy nehrají zásadní roli v konstrukci rozpočtu dané obce. Těmito příjmy jsou myšleny příjmy z různých poplatků, daň z nemovitosti a případně vybrané pokuty.

Daň z nemovitosti je vlastně jediná daň, která je stoprocentním příjmem obce a obce mohou ovlivňovat její výši. Bohužel v současné době hospodářské recese není pro komunální politiky příliš výhodné zvyšovat tuto daň, protože se to samozřejmě může projevit ve volebních preferencích v komunálních volbách. Do budoucna je ovšem nutné, aby příjmy z daně z nemovitosti byly vyšší, protože je to významná část rozpočtu z hlediska možnosti výši výběru ovlivňovat.

Dalšími možnými příjmy obcí jsou místní poplatky. Zákon o obcích umožňuje vybírat dnes tyto místní poplatky:

- Poplatek ze psů
- Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- Poplatek z ubytovací kapacity
- Poplatek za užívání veřejného prostranství
- Poplatek za pronájem hrobového místa
- Poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst
- Poplatek ze vstupného
- Poplatek za provoz výherního hracího přístroje
- Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace

Místní poplatky jsou sice zdánlivě výhodné, ale ne vždy je výběr místního poplatku efektivní. Ze znalosti věci je možné tvrdit, že např. poplatek ze psů je velmi problematický. Při zkoumání efektivity výběru bylo na území naší obce (obec Křešice u Litoměřic) zjištěno, že administrace, zpracovávání agendy a zejména kontrolní činnost zaměstnanců úřadu při kontrolách vlastnictví a přiznávání majitelů psů odebere cca 50% výnosu tohoto poplatku. Na základě tohoto zjištění bylo členy zastupitelstva v minulosti rozhodnuto, že obec nebude tento poplatek vybírat. Současně byla přijata obecná teze, že pes na venkově k domu patří i z hlediska zvýšení bezpečnosti a tato úvaha byla rovněž vzata do úvahy při rozhodování o výběru či nevyběru místního poplatku za psa. Jediným místním poplatkem, který je skutečně efektivní, je výběr místního poplatku za užívání veřejného prostranství. Tento poplatek je totiž velmi účinný nástroj k udržování veřejného pořádku a to zejména v intravilánu obce. Místní zastupitelé celkem racionálně souhlasili s úvahou, že každému majiteli nemovitosti (resp. občanu) bude umožněno využít krátkodobě a bezplatně veřejné prostranství pro uložení materiálů, které nějakým způsobem náleží k nemovitosti. Jedná se zejména o stavební materiál, uhlí, dřevo apod. Členové zastupitelstva rozhodli, že umožní majitelům nemovitostí krátkodobě bezplatně skladování uvedených materiálů, ale cca po jednom týdnu již byl použit místní poplatek za užívání veřejného prostranství. Tento způsob vybírání místního poplatku většina obyvatel obce pochopila a souhlasila s ním. Již v krátké době po zavedení výše uvedeného poplatku došlo k výraznému celkovému úklidu veřejných prostranství a tento trend zůstal zachován do dnes. Obecně lze říci, že místní poplatky nejsou stěžejními příjmy obcí, ale jsou efektivními nástroji regulace pořádku v obci.

Dotace, v současnosti nejvíce skloňované slovo v oblasti financování obcí. Bohužel jsem přesvědčen, že to není správná cesta a že je nutné učinit opatření k nápravě takového systému financování obcí. Bohužel je nutné konstatovat, že dotační politika tak, jak je dnes realizována, je bohužel nejlepším podhoubím pro rozvoj korupčního prostředí. Obce jsou dnes pod silným tlakem různých zájmových a lobbistických skupin, které dokáží sehnat dotace na možné i nemožné aktivity a projekty. Je ovšem nutné mít na paměti, že dotace nejsou správným ani zdravým nástrojem financování rozvojových programů obcí. Často se stává, že vidíme budovat z dotačních titulů i projekty, které by zcela evidentně měl financovat soukromý sektor. Je-li například možné, aby obce budovaly z dotačních titulů například golfové hřiště, tak by se měla

vláda České republiky a Poslanecká sněmovna zabývat způsoby využití veřejných prostředků. Již dnes existují různé organizované „výzvy“ k nápravě těchto nešvarů ve společnosti. Současně je ale bohužel nutné konstatovat, že tento systém velmi hluboce zakořenil v našem systému financování obecních projektů a mnoho představitelů obcí si vlastně jiný způsob financování nedokáže představit.

Jediným řešením této situace se jeví provedení zásadních změn na úrovni Vlády České republiky a Poslanecké sněmovny České republiky. Vláda by se měla zaměřit na nový způsob přerozdělování finančních prostředků, který by nepodporoval rovnostářství a zaměřil se na podporu přirozeně vzniklých aktivit na území obcí. Návrat k původnímu způsobu financování obcí by mohl znamenat nápravu v oblasti financování. Byly by realizovány pouze projekty, které by mohly obce skutečně provozovat a neznamenaloby to spuštění čerpání laviny dotačních titulů jen proto, aby mohl původní záměr dále existovat. Je nutné se skutečně zaměřit na ekonomické a efektivní projekty, které budou životaschopné i bez čerpání dalších vynucených dotací.

K tomu by měla dopomoci regionální ekonomická spolupráce. Pro příklad je možné uvést provozování základních škol. Jsou obce, které zoufale obstarávají finanční prostředky na zajištění provozu základních devítiletých škol nebo provoz jen základních škol v rozsahu 1. až 5. třída. Je ale zřejmé, že tato situace je dlouhodobě neudržitelná a že je nutné nechat obce dospět ke spolupráci. Potom by se pravděpodobně obce mohly sdružit a finančně podpořit nějakou regionální školu, která by ale mohla poskytovat normální stavy žáků ve třídách a zajistila by i kvalitní výuku. Obce by nemusely řešit neustálé žádosti o poskytnutí výjimek pro provozování takových škol a ředitelé škol by nemusely žít v neustálém strachu o existenci školy. Je ale nutné uvést, že tomuto přirozenému vývoji brání různé stupně lokálního patriotismu a vyvolávání strachu ze zrušení základních škol v obyvatelích obcí. Změny financování obcí jsou nutné a je jen otázkou času, kdy k těmto změnám naše společnost dospěje. Rovněž je nutné trvale bojovat s korupcí a znemožnit růst korupčních systémů. Kdyby obce nebyly odkázány na různá „razítka“ centrálních úřadů a mohly by financovat svůj život z peněz, které by dostaly napřímo bez přerozdělování, tak by došlo k mnohem větší efektivitě vynakládání finančních prostředků. Celý systém byl založen na radikálním snížení centrálních úřadů a výrazném snížení přerozdělování daňových výnosů. Současná

společnost ale bohužel není na tento krok připravena a mediální masáží je od podobných snah odrazována.

2 Územní plán rozvoje obce v praxi

V současné době se zpracovává na mnoha obcích územní plán rozvoje obce. Bohužel z praktického hlediska se jedná o systém, který nepomáhá rozvoji obce tak, jak asi byl systém původně myšlen. Poprvé jsme se v naší obci mohli setkat s územním plánem rozvoje počátkem 90. let, když naše obec připravovala realizaci vodovodu, kanalizace a čistírny odpadních vod v jedné z částí naší obce. Při projednávání realizace tohoto záměru na Okresním úřadě v Litoměřicích nám bylo oznámeno, že bez zpracování ÚPRO není možné ani požádat o finanční příspěvek od tehdy existujícího Okresního shromáždění. Bylo tedy započato s pracemi na ÚPRO. Smutnou pravdou tohoto systému je skutečnost, že naše obec mohla požádat o příspěvek na budování vodovodu, kanalizace a čistírny odpadních vod a takto podaná žádost vlastně stačila k čerpání financí na realizaci uvedených inženýrských sítí.

Od té doby prošla naše obec dvakrát zpracováním ÚPRO. Vždy se vlastně jednalo pouze o zapracování stávajícího stavu obce do mapových výkresů. Jediným skutečným užitekem bylo vytýčení ploch, které nemohou být zastavěny. A to zejména z důvodu katastrofálních povodní v roce 2002. Šlo tedy pouze o situace, kdy některý z občanů obce žádal ve stavebním řízení o povolení zástavby nějakého území.

Dle mého názoru by ale měl být územní plán rozvoje zpracováván s výhledem na padesát až sto let. Územní plán rozvoje obce by měl řešit strategické a rozvojové možnosti obce na velmi dlouhé období. Jsem přesvědčen o tom, že jedině v tomto případě má takový rozsáhlý projekt smysl.

Při zpracovávání územních plánů obce jsme neustále naráželi na neochotu znalců legislativy pracovat s územním plánem jako plánem do budoucna. ÚPRO by měl řešit zásadní otázky budoucnosti. Jak budou řešeny komunikace v obci, kde je vhodné blokovat plochy pro rozvoj podnikatelských subjektů a kde by si obec měla ponechat plochy pro vlastní dlouhodobý plánovaný rozvoj. Jak budovat infrastrukturu obce? Jak

budou v budoucnu vytápěny jednotlivé domácnosti? Je lépe budovat dálkové vytápění nebo je lépe zlepšovat lokální topeniště? Má realističtější budoucnost vytápění plynem nebo je lépe investovat finanční prostředky do budování solárních kolektorů a fotovoltaických panelů?

V této souvislosti je nutné uvést jeden zásadní „porevoluční“ omyl vládnoucí garnitury. Po revoluci v roce 1989 byla realizována až úporná snaha Vlády České republiky zlepšit ovzduší na Severní Moravě a v Severních Čechách. Byl tedy spuštěn program na změnu lokálních topenišť na ekologická. Mnoho domácností využilo finanční příspěvek a změnila způsoby vytápění ve svých domech a domácnostech. Mnoho domácností realizovalo i tzv. přímotopné elektrické vytápění. Majitelé domů a bytů provedli změny vytápění a inkasovali státní příspěvky na tuto změnu. Už tehdy mnoho „skeptiků“ tvrdilo, že je nutné investovat finanční prostředky pouze do zateplování domů a bytů, nikoli na změnu lokálních topenišť. Co se ovšem stalo s tímto strategickým plánem na zlepšení ovzduší v uvedených částech České republiky? Po nějaké době došlo ke zdražení topných médií, byla zdražena elektrická energie, plyn a vlastně i uhlí. Skoro všichni, kteří čerpali dotace na změnu vytápění domů a bytů se po nějaké době vrátili zpět k uhlí a finanční prostředky vynaložené na zlepšení ovzduší v uvedených lokalitách byly „vyhozeny oknem“. Proto je nutné v oblasti strategického plánování myslet opravdu na mnoho let dopředu a zabývat se seriózními trendy ve společnosti.

Současně je ale nutné uznat skutečnost, že personální složení členů obecních zastupitelstev nedává žádnou praktickou záruku, že tito zvolení lidé jsou ti, kteří jsou schopni vymyslet a připravit dlouhodobé rozvojové plány pro své obce. Současné plány rozvoje obcí jsou tedy spíše politickými kompromisy, které spíše než budoucnost řeší to, jestli vlastněné pozemky bude možné použít k budoucí výstavbě a tedy jde mnohdy o vlastní prospěch některých obyvatel a nikoli o dlouhodobý plán rozvoje obce.

Současný systém přípravy a zpracování dlouhodobých rozvojových plánů obcí je tedy nevyhovující a je nutné jej změnit.

Podstatou územního plánu rozvoje obcí by měl být realizace kvalitativních změn života obyvatel jednotlivých obcí. A to samozřejmě pokud možno změn k lepšímu tak, aby se lidem na území obcí žilo lépe.

3 Obecní policie jako nástroj k zajištění bezpečnosti v obci

V době po roce 1990, kdy došlo k výrazným změnám ve společnosti, docházelo současně i k poměrně významnému nárůstu kriminality na území obce. Společenské poměry se uvolnily, byly vyhlášeny amnestie, a mnoho lidí si tyto změny ve společnosti vykládalo po svém. V té době obec řešila možnosti úzké spolupráce s Policií České republiky. Na základě písemné dohody byla v budově obecního úřadu správně vybavená služebna pro příslušníka policie, který měl by vyčleněn pouze pro obvod naší obce. Z historických studií a vyprávění pamětníků se zdál model „obecního pochůzkáře“ velmi vhodný a mnoho občanů podobné aktivity vítala. Ovšem realita se velmi lišila od uzavřených dohod s představiteli Policie České republiky. Přidělený příslušník policie docházel do obce jen zřídka a efektivita a účinnost přijatého opatření nebyla nijak významná.

Na základě těchto skutečností bylo členy obecního zastupitelstva rozhodnuto, že na území naší obce bude příslušnou vyhláškou zřízena obecní policie. Byli přijati dva strážníci, kteří svědomitě a pečlivě prováděli preventivní bezpečnostní pochůzky. Na základě pochůzek a častých a otevřených diskusí s občany obce docházelo k postupnému snižování úrovně kriminality. Obecní policie byla řízena starostou a podávala pravidelné týdenní hlášení o bezpečnostní situaci v obci. Spolupráce s Policií České republiky byla na vynikající úrovni. Je samozřejmé, že nebylo možné zcela zabránit páchání trestných činů na rozsáhlém území obce, ale preventivní působení příslušníků obecní policie bylo zřejmé.

Po sedmi letech působení vybraných strážníků muselo dojít ke generační výměně, protože oba strážníci již dosáhli důchodového věku. Starosta obce provedla výběrové řízení a byli vybráni noví dva příslušníci obecní policie. Došlo k modernizaci vybavení příslušníků obecní policie, vylepšily se technicko-komunikační prostředky a byla lépe dohodnuta spolupráce s místní jednotkou hasičského sboru. Tato spolupráce se výtečně osvědčila zejména v době katastrofálních povodní v roce 2002. Bez působení obou strážníků a členů dobrovolného hasičského sboru by nebylo v podstatě možné zvládnout vzniklou katastrofální situaci.

V období povodní, které se ještě dvakrát na území obce opakovaly, byla role strážníků obecní policie nezastupitelná. Na území obce tehdy pomáhali i příslušníci Policie České

republiky, příslušníci Armády České republiky a dobrovolné hasičské sbory. Nicméně místní znalost příslušníků obecní policie byla neocenitelná.

Dle mého názoru je nejcennějším přínosem obecní policie v obci zejména její preventivní účinek. Omezené pravomoci nedávaly nikdy mnoho šancí působit stejně účinně jako Policie České republiky. Nicméně každý rozumný starosta uvítá takovou službu na území své obce.

V posledních pěti letech došlo ke spolupráci obecní policie v naší obci a městské policie v Litoměřicích v oblasti zlepšení dopravní situace v obci. Na základě dohody byl pořízen pro strážníky měřící radar, který měl eliminovat silniční „závodníky“ na průjezdních komunikacích v obci. To se také podařilo. Přesto byli příslušníci obecní policie neustále atakováni nepřizpůsobivými řidiči, kteří se domáhali zrušení měření dodržování povolené rychlosti na území obce. Bohužel i někteří členové Poslanecké sněmovny vyslyšeli tyto připomínky a v roce 2004 výrazným způsobem omezili možnosti obecní policie realizovat měření dodržování rychlosti v obci. Je evidentní, že toto omezení byl krok špatným směrem. Bez přísného dodržování základních pravidel silničního provozu a udílení vysokých pokut není možné udržet bezpečnost na komunikacích.

Po komunálních volbách v roce 2010 došlo ke zrušení obecní policie na území naší obce. Současná koalice realizovala populistické volební gesto a vyšla vstříc některým svým voličům.

Zrušení obecní policie na území obce je možné považovat za krok zpět v budování bezpečnosti. Preventivní působení obecní policie je evidentní a jsem přesvědčen, že bezpečnostní situace v obci se bude pravděpodobně jen zhoršovat. Současná sociální skladba obyvatelstva obce a tvrdé reformy mohou způsobit neřešitelné situace. V takových dobách dochází k prudkému nárůstu kriminality. Což lze v současné době předpokládat.

4 Životní prostředí a odpadové hospodářství

Stav životního prostředí na území obce prošlo mnoha zásadními změnami. Jedním ze zásadních změn byla snaha o zlepšení ovzduší na území obce. Tato situace byla zmíněna v části strategického plánování. V současné době dochází na území obce k tomu, k čemu dochází na většině území České republiky. Sociálně slabší obyvatelé spalují ve svých lokálních topeništích prakticky vše, co hoří, bez ohledu na dopady takového pálení na stav ovzduší. Naše obec byla v roce 2005 donucena vrátit část dotace na realizaci rozvodu plynu na území obce. Důvodem bylo nedodržení stanovené kvóty plynofikačních přípojek na území obce. Představitelům obce se nepodařilo, ani přes zvýšenou snahu a jednání s poslanci, přesvědčit některé obyvatele, že vytápění plynem je mnohem ekologičtější a šetrnější k našemu společnému životnímu prostředí. Smutnou pravdou je bohužel skutečnost, že situace v oblasti změny vytápění se spíše zhoršuje. Z důvodu reformní zátěže obyvatel dochází k výraznému zvýšení spalování nekvalitních topných médií a plastů.

Současné snahy Ministerstva životního prostředí České republiky o umožnění zaměstnancům obecních úřadů provádět kontroly spalování povolených médií v topných systémech se neseťkal s pozitivní odezvou. Je, a pravděpodobně bude i v budoucnu, velmi problematické prokazování spalování nekvalitních topných surovin. Domnívám se, že i připravované zvýšení daní na všechna topná média může velmi výrazně zkomplikovat stav životního prostředí z důvodu spalování zdraví škodlivých látek.

S pálením nekvalitních až nebezpečných látek souvisí i stav nepovolených skládek na území obcí. V mnoha případech dochází až k takovému způsobu šetření financí, že obyvatelé ukládají popel do míst, která k tomu rozhodně nejsou uzpůsobena. Vznik nepovolených skládek se bude opět stávat závažným problémem v životě obcí.

V dobách fungování obecní policie byl jedním z hlavních úkolů strážníků monitorovat místa, kde byly zlikvidovány nepovolené skládky odpadů. Mnoho obyvatel obce totiž ve snaze ušetřit finanční prostředky zcela bezostyšně vyvážela odpad na odlehlá místa v rámci katastru obce. Bohužel je smutnou pravdou, že mnoho obyvatel nechápe, resp. nechce pochopit, snahy o zlepšení životního prostředí a považují ukládání odpadu na území obce za zcela logickou a legální možnost. Osobně jsem se několikrát setkal s tím,

jak někteří obyvatelé obce vhažovali uhelný popel do řeky Labe a přesvědčovali představitele obce, že je to zcela v pořádku, protože takový popel se ve vodě „ztratí“ a ničemu tak vlastně neškodí.

V posledních letech se různé společnosti snaží podporovat třídění odpadů a snaží se prohlubovat spolupráci s obecními úřady v této oblasti. Za zmínku stojí, že i mnohé základní školy se snaží učit děti třídít odpady a sběrem tzv. „pet“ lahví ukazují dětem cestu, jak lze ušetřit domácím rozpočtům a současně šetřit životní prostředí. V souvislosti s těmito snahami soukromých společností (např. EKO-KOM a.s.), které vlastně vykupují tříděný odpad, můžeme sledovat rozšiřující se stanoviště tříděného odpadu.

Obecní úřady se současně snaží občasným bezplatným svozem nebezpečného odpadu pomáhat svým občanům s likvidací těchto problémových odpadů. Umožnění likvidace starých počítačů, ledniček, televizorů, barev, autobaterií a dalších podobných nebezpečných odpadů je užitečnou a chvályhodnou snahou o zlepšení životního prostředí.

Největší problém je dle mého názoru v současném legislativním nastavení původce odpadů. Již za svého působení ve vedení obce jsem se snažil konzultacemi se zákonodárci zvrátit stanovisko Ministerstva životního prostředí ČR, kdo je původcem odpadu. V současném znění zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech je zcela jasně stanoveno, že **obec je původcem odpadů** vyprodukovaných fyzickými osobami na jejich územích. Jsem přesvědčen, že takto chápat odpadové hospodářství je zcela scestné a nemá žádné logické vysvětlení. Vždyť přece původcem odpadu je občan, který žije na území obce. Není tedy žádný důvod, aby tato zákonná povinnost obcí nadále trvala. Je přece zcela evidentní, že občan je původcem odpadů a měl by být zcela odpovědný za jejich likvidaci. V současné době není problém, aby si společnosti, které provádí likvidaci odpadů, sjednávaly vlastní smlouvy s občany obcí a prováděly likvidaci odpadů za úplatu.

Dalším nepochopitelným omezením zákonodárce v oblasti likvidace odpadů je omezení možnosti výběru poplatků za likvidaci odpadů. Na základě § 84 Zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, nemůže obec vybírat od občanů plnou výši nákladů za likvidaci odpadů a je tímto paragrafem omezena. Obecně závazná

vyhláška vydaná obcí nemůže nařídit úhradu veškerých nákladů. Z hlediska fungování obecních rozpočtů se jedná zcela jednoznačně o diskriminaci, která nemá žádné logické zdůvodnění. Proč by si občan neměl hradit likvidaci odpadů v plné výši a proč musí obce vynakládat značné finanční částky proto, aby uhradila za občana plnou cenu likvidace jeho odpad. Samozřejmě, že je možné, aby obce hradily poplatky za likvidaci odpadů v plné výši. Ale proč zákonodárce zcela nesmyslně nepřímo nařizuje obcím hradit značnou část těchto poplatků.

IV Závěr

Závěr bakalářské práce je věnován některým námětům legislativních změn, které vyplynuly z metody komparace stávající legislativní úpravy vybraných segmentů samosprávy a praktických zkušeností autora práce.

Výsledky posouzení a tvorba námětů vychází z dlouholetých zkušeností s praktickým výkonem veřejné moci na úrovni obce.

V práci byl nejdříve popsán historický vývoj územní samosprávy, který sahá až do dávné historie naší země. Na toto téma navazuje práce v popisu současného postavení obcí v systému veřejné moci a současně poukazuje na právotvorbu tohoto segmentu v období let 1918, kdy došlo ke vzniku samostatné Československé republiky, až do období tzv. „sametové revoluce“ v roce 1989. V této době dochází k obnově samosprávy obcí.

Již od roku 1990 existovaly snahy o realizaci reformy územní samosprávy. Cílem reformy je naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. Reforma územní samosprávy, která byla rozdělena do 1. a 2. etapy, má velmi důležitý celospolečenský význam a zásadně přiblížila Českou republiku strukturám moderní Evropy.

Cílem bakalářské práce bylo porovnat některé legislativní předpoklady fungování obce jako veřejnoprávní korporace s praktickými zkušenostmi z této oblasti veřejné moci. V posledním segmentu teoretické části práce byly tedy vybrány čtyři oblasti obecní samosprávy. Financování obce, plán územního rozvoje, veřejný pořádek a životní prostředí náleží k důležitým součástem obecní samosprávy a proto byly vybrány k podrobnějšímu zkoumání.

Na základě posouzení teoretických znalostí a praktických zkušeností jsem dospěl k některým námětům na zlepšení fungování obecní samosprávy.

V oblasti financování obcí doporučuji změnou rozpočtového určení daní omezit finanční přerozdělování, výrazně posílit rozpočty obcí na úkor centrálních institucí a posílit tím možnost opravdu samostatného výkonu obecní samosprávy. Jako praktický příklad je možné navrhnout zrušení úřadů typu „Úřad regionální rady Severozápad“. Je

zcela evidentní, že ztráta mnoha finančních prostředků je způsobena právě existencí a působením podobných úřadů. Dokazuje to i současné trestní řízení s představiteli této instituce. Tyto změny ve způsobu financování by pravděpodobně znamenaly rozdělení obcí na chudší a bohatší, ale byl by to systém spravedlivější a efektivnější. V současné době se za pomoci různých „dotací“ realizují v obcích a městech akce, které mohou v budoucnu vést k velkým komplikacím a finančním krizím místních rozpočtů.

V oblasti **územního plánování** by bylo vhodné změnit zákon č.183/2006 Sb. o územním plánování tak, aby dokumenty vypracované na základě tohoto zákona se staly skutečně vizí představitelů obcí a nebyly jen administrativním výplodem projekčních kanceláří, která konzervují současný stav. Tyto složité, a časově velmi náročné dokumenty, se mnohdy tvoří celá volební období a jejich časový přesah působí nesmírné komplikace v přijímání finálních verzí. Současně se mnohdy jedná o velmi „omezené“ práce, které neřeší rozvoj obcí na mnoho let dopředu. Územní plán by se měl stát dlouhodobou vizí rozvoje obcí. Kritickým bodem je však různá „kvalita“ a „odbornost“ členů zastupitelstev obcí.

Závěrem v oblasti **veřejného pořádku** je sice pouze obecné doporučení podpory existence obecní policie v obcích tam, kde je to možné. Nicméně se jedná o velmi důležitý nástroj k udržení pořádku v obcích. Při odborném řízení a správném vedení obecních strážníků je činnost obecní policie velmi silný a účinný nástroj k zabezpečení pořádku a vynucení rozhodnutí výkonů a nařízení samosprávy. Předpokladem správného a efektivního fungování obecní policie je samozřejmě účinná a operativní spolupráce s Policií České republiky. Největším přínosem obecní policie je samozřejmě její **preventivní charakter**. Z osobní zkušenosti mohu potvrdit, že přítomnost strážníka v ulicích obce má pozitivní vliv na obyvatele obce při vnímání snahy obecního úřadu udržet pořádek a bezpečnost na území obce.

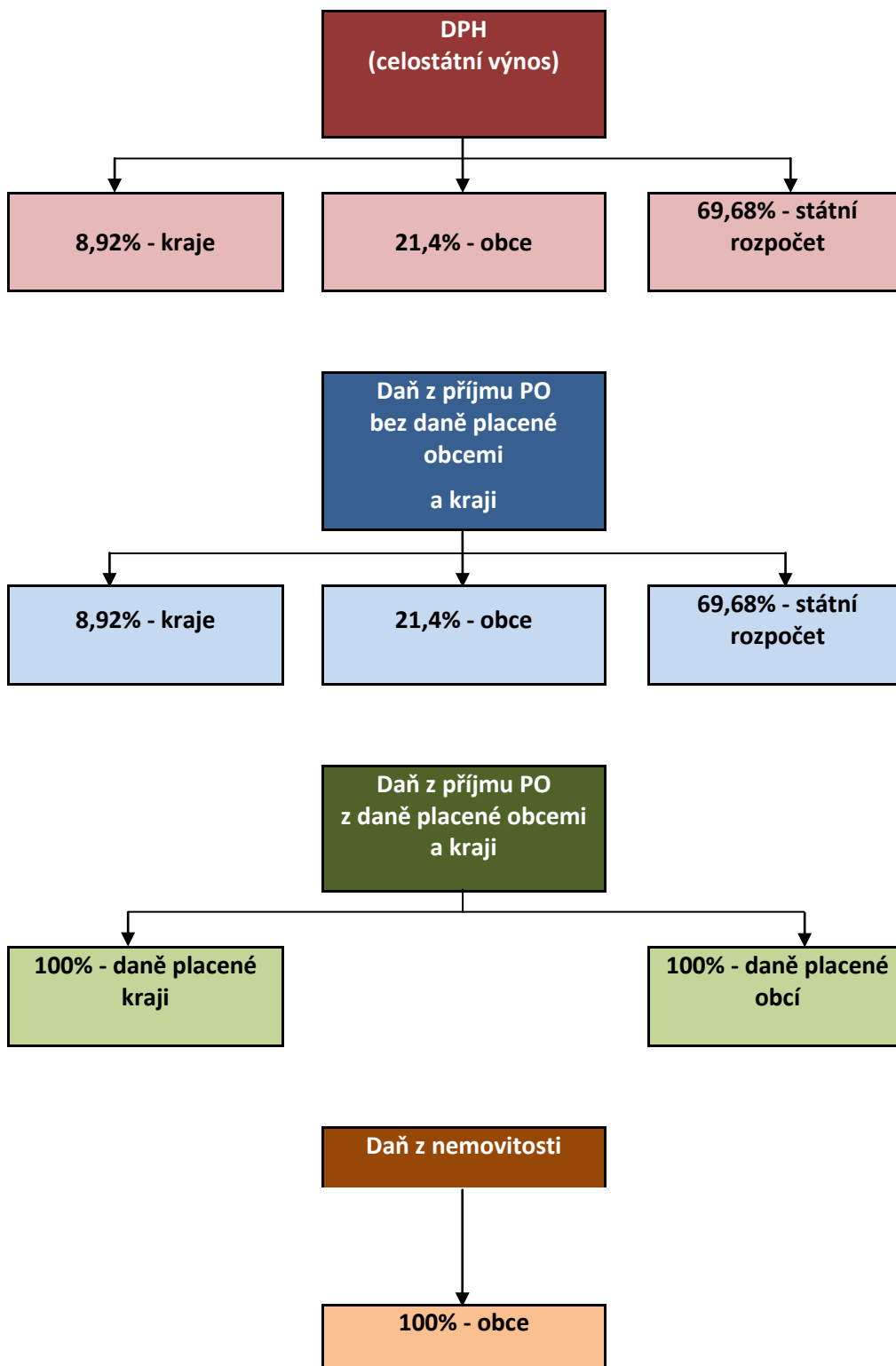
Legislativním doporučením v oblasti **životního prostředí** v závěrečné části mé bakalářské práce je zásadní změna zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech. V § 4 tohoto zákona je mj. uvedeno, že původcem odpadu na území obce je „obec“. Tato povinnost, která byla zákonem obci uložena, je v rozporu s vnímáním obecní samosprávy. Vždyť původcem odpadu je vždy ten, kdo odpad vytvořil, tedy fyzická nebo právnická osoba žijící nebo podnikající na území obce. Tito by měli zabezpečit svoz a likvidaci odpadu.

Jsem přesvědčen o tom, že zákonodárce zde nařídil obci povinnost, která překračuje rámec samosprávy. Nejen tedy že obec má povinnost likvidovat odpad, který nevytvořila, ale ještě jí omezil při vybírání poplatků za svoz a likvidaci odpadů. Zcela nelogicky je tedy „původcem odpadu obec“ a ještě obec musí ze svého rozpočtu přispívat občanům na svoz a likvidaci odpadů. Výše těchto plateb hrají nezanedbatelnou roli při konstrukcích obecních rozpočtů.

Obce jako veřejnoprávní korporace, jsou nedílnou součástí občanského a politického systému České republiky. Zabezpečují mnoho základních životních funkcí jejich obyvatel a jsou základním a pevným prvkem v systému fungování lidského společenství.

Schéma č. 1

Rozdělení rozpočtového určení daní od 1. ledna 2008



Zdroj: Černoهورský, J. a kol. *Průručka pro členu zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*, 1.vyd., SMO ČR, Praha, 2010, s. 36, ISBN 978-80-254-8660-3

Schéma č. 2

Rozdělení rozpočtového určení daní od 1. ledna 2008



(Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci)

Zdroj: Černohorský, J. a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*, 1.vyd., SMO ČR, Praha, 2010, s. 36, ISBN 978-80-254-8660-3

Literatura

Primární zdroje

Byl použit systém **CODEXIS**, se souhlasem společnosti Chládek & Tintěra a.s.

- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii
- Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje
- Zákon č. 139/2006 Sb. o koncesích a koncesním řízení

Monografie

- Sládeček, V. *Obecné správní právo* 1. vyd. Praha: ASPI a.s. 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2
- Koudelka, Z. *Právní předpisy samosprávy* Praha: Linde. 2008. s. 346. 2.vyd. ISBN 80-7201-690-7
- Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich 1937
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy obecního práva* Praha: Codex Bohemia. 1998. s. 392. ISBN 978-80-7357-561-8
- Pražák, J. *Rakouské správní právo*, Praha, Nakladatelství Jednoty právnické, 1905
- Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno: Čs. akademický spolek Právník, 1946
- Průcha, P. *Správní právo - obecná část*, Brno: Masarykova univerzita, 2003. s. 420. ISBN 978-80-210-427
- Hendrych, D. *Správní právo*, Praha: C. H. Beck. 2009. S. 842. ISBN 978-80-7400-049-2

Odborná literatura a časopisy

- Černohorský, J. a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010* 1.vyd. Praha: SMO ČR. 2010. s. 184. ISBN 978-80-254-8660-3
- Pražák, J. *O pojmu a povaze samosprávy* Výtisk přednášky ze dne 7. ledna 1897

Internetové zdroje

- <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>