

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Postavení orgánů obce při výkonu samosprávy

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Vypracovala: Jana Jelínková

Olomouc 2010

Děkuji paní JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a podnětné připomínky a rady, které mi poskytla.

Já, níže podepsaná Jana Jelínková, autorka diplomové práce na téma

„Postavení orgánů obce při výkonu samosprávy“,

kteřá je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých předpisů (autorský zákon), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8,
771 47 Olomouc, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně, a že jsem uvedla všechny použité prameny.

V Olomouci dne 20. 1. 2010

.....

Obsah

Úvod	5
1. Veřejná správa, státní správa a samospráva	7
2. Územní samospráva.....	11
2.1. Ústavní základy územní samosprávy	11
2.2. Vývoj obecní samosprávy	16
3. Obec.....	18
3.1. Postavení obce	18
3.2. Území obce	20
3.3. Občané obce	21
3.4. Samostatná působnost obce	22
3.4.1. Vymezení samostatné působnosti obce	23
3.4.2. Obecně závazné vyhlášky.....	28
3.4.3. Hospodaření obce	32
3.5. Přenesená působnost obce	36
3.6. Orgány obce.....	38
4. Zastupitelstvo obce.....	40
4.1. Působnost a pravomoc zastupitelstva obce.....	40
4.2. Zasedání zastupitelstva obce	45
4.3. Členové zastupitelstva obce	49
4.4. Výbory zastupitelstva obce.....	54
5. Rada obce	57
5.1. Působnost a pravomoc rady obce	57
5.2. Schůze rady obce	61
5.3. Komise rady obce	63
6. Starosta obce.....	65
6.1. Postavení a pravomoc starosty obce.....	65
6.2. Místostarosta.....	71
7. Obecní úřad	72
7.1. Pravomoc obecního úřadu	72
7.2. Tajemník obecního úřadu	74
7.3. Správce obce.....	75
8. Ostatní orgány obce	76
8.1. Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti.....	76
8.2. Obecní policie.....	76
9. Význam činnosti orgánů obce při výkonu samosprávy.....	78
Závěr.....	81
Literatura a jiné prameny.....	82

Úvod

Ve své diplomové práci se budu zabývat problematikou postavení orgánů obce při výkonu samosprávy. Tuto problematiku považuji za velmi aktuální, neboť se bezprostředně dotýká každého z nás. Orgány obce mají důležitý vliv na život v obci, rozhodují o všech významných záležitostech týkajících se místa, ve kterém žijeme. Jejich snahou by mělo být vytvářet co nejlepší prostředí pro život místních obyvatel.

Na druhou stranu je v zájmu obyvatel obce, aby se o činnost orgánů ve své obci zajímali, zapojovali se do veřejných záležitostí, uplatňovali své podněty. Tím mohou přispět ke zlepšování životních podmínek v obci. I proto je dobré vědět, jaké pravomoci mají jednotlivé orgány obce.

Cílem mé práce je seznámit se soustavou orgánů obce, s jejich pravomocemi, se vzájemnými vztahy mezi nimi, s jejich působením navenek. I když se v práci zaměřím na výkon samostatné působnosti obce, neopomenu zmínit ani vybrané otázky týkající se výkonu přenesené působnosti obce.

V práci se až na výjimky nebudu věnovat postavení statutárních měst a hlavního města Prahy a po dohodě s vedoucí mé diplomové práce se nebudu zabývat dozorem nad obcemi a kontrolou výkonu samostatné a přenesené působnosti obce.

Práci rozčlením na devět na sebe navazujících kapitol.

V první kapitole definuji základní pojmy vztahující se ke zvolenému tématu, kterými jsou veřejná správa, státní správa a samospráva.

Ve druhé kapitole se zaměřím na územní samosprávu. V této kapitole rozeberu zakotvení územní samosprávy v ústavním pořádku České republiky, tedy v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Zakotvení územní samosprávy v právním předpise nejvyšší právní síly dokazuje významné místo územní samosprávy v demokratickém právním státě. V této kapitole dále zmíním vývoj obecní samosprávy od jejího počátku v roce 1848, přes její likvidaci v letech 1948 až 1989, až po její obnovení po roce 1989.

Třetí kapitolu rozčlením na šest podkapitol a podám v ní přehled nejdůležitějších institutů týkajících se postavení obce. Charakterizuji území obce a jeho změny a dále občany obce a jejich práva. V rámci této kapitoly se budu zabývat také působností obce. Vymežím pojmy samostatná a přenesená působnost obce a uvedu záležitosti spadající do samostatné a přenesené působnosti obce. Pozornost bude věnována zejména samostatné působnosti obce. V této souvislosti rozeberu obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy vydávané obcí právě v samostatné působnosti a dále se budu zabývat problematikou hospodaření obce jako

významnou součástí samostatné působnosti obce. V závěru třetí kapitoly uvedu přehled orgánů obce, které podrobně rozeberu v následujících kapitolách.

Ve čtvrté kapitole se budu zabývat nejdůležitějším orgánem obce v oblasti samosprávy, kterým je zastupitelstvo obce (dále jen zastupitelstvo). Nejprve uvedu přehled pravomocí zastupitelstva. Dále rozeberu zasedání zastupitelstva včetně účasti občanů a jejich práv v souvislosti se zasedáním zastupitelstva. Budu se také zabývat postavením členů zastupitelstva, jejich počtem, zvolením, jejich právy a povinnostmi. V závěru kapitoly zmíním výbory zastupitelstva, které může zastupitelstvo zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány.

V páté kapitole se budu věnovat druhému nejdůležitějšímu orgánu obce v oblasti samosprávy, kterým je rada obce (dále jen rada) jakožto výkonný orgán obce v oblasti samosprávy. Stejně jako v předchozí kapitole uvedu přehled pravomocí rady, rozeberu schůze rady a v závěru kapitoly zmíním komise rady, které může rada zřídit jako své iniciativní a pomocné orgány.

V šesté kapitole se budu zabývat problematikou postavení starosty obce (dále jen starosta) a zmíním také postavení místostarosty.

V sedmé kapitole charakterizují obecní úřad, uvedu význam tajemníka obecního úřadu a zmíním správce obce.

V osmé kapitole pak uvedu ostatní orgány obce, kterými jsou zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti a dále obecní policie.

V závěrečné deváté kapitole shrnu význam činnosti orgánů obce při výkonu samosprávy. V této kapitole provedu zhodnocení významu činnosti orgánů obce a v rámci úvah de lege ferenda uvedu možnosti dalšího rozvoje institutu.

K vypracování práce použiji metodu popisnou, srovnávací, analytickou a syntetickou. Základním právním předpisem, který budu při vypracování práce používat, je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZO). Vedle aktuálních právních předpisů, odborné literatury a odborných článků použiji také judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. V rámci judikatury použiji i rozhodnutí, která vznikla v době účinnosti předchozího zákona o obcích, pokud jsou využitelná i dnes.

1. Veřejná správa, státní správa a samospráva

V úvodu své diplomové práce vymezím základní pojmy vztahující se ke zvolenému tématu.

Jedním ze základních pojmů je veřejná správa. Veřejná správa patří ke stěžejním pojmům správního práva vůbec. Legální definici pojmu veřejná správa ovšem nenajdeme v žádném právním předpisu, i když některé právní předpisy tento pojem používají.¹ Veřejná správa je součástí moci výkonné a lze ji obecně vymezit jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu vykonávanou subjekty veřejné správy a jejich orgány. Veřejné záležitosti jsou záležitosti obecně prospěšné pro celou společnost (stát, obec) a při jejich uskutečňování se uplatňuje veřejná moc.² Ústavní soud vyjádřil, že veřejná moc je „taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnocenném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“.³

Veřejnou správu je třeba odlišovat od správy soukromé. Veřejná správa je správa veřejných záležitostí a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení veřejnoprávních subjektů. Naproti tomu soukromá správa je správa soukromých záležitostí, vykonávaná v soukromém zájmu a vykonávají ji soukromé osoby sledující určitý vlastní cíl.⁴

Veřejná správa je institut sloužící občanům k realizaci jejich práva na správu věcí veřejných.⁵ Lze ji chápat v materiálním (funkčním) nebo formálním (organizačním) smyslu. V rámci materiálního pojetí je rozhodující obsah veřejné správy, její jednotlivé úkoly a jejich povaha. Jde o souhrn specifických správních činností směřujících k dosažení stanoveného cíle. Naproti tomu pro organizační vymezení veřejné správy je určující vykonavatel správních činností a nikoliv obsah a charakter činnosti. Veřejná správa je pak souborem osob (subjektů), které veřejnou správu uskutečňují v určitém organizačním systému.⁶ K definici veřejné správy v materiálním i formálním smyslu se obvykle užívá negativní vymezení. Materiálně se

¹ Např. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 365/2002 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů a další zákony.

² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 8-9.

³ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo : obecná část*. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 53.

⁵ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 16.

⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 10.

veřejná správa vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Formálně se veřejnou správou rozumí činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu.⁷ Veřejná správa ve formálním pojetí zahrnuje státní orgány veřejné správy (orgány státní správy, tj. vládní orgány a ostatní orgány státní správy) a orgány veřejnoprávních korporací.⁸

Veřejná správa se podle povahy nositele veřejné moci člení na státní správu, samosprávu (územní, zájmovou, ostatní) a ostatní veřejnou správu.⁹

Státní správa představuje jednu z forem činnosti státu, je realizací výkonné moci státu. Je vymezována především jako organizující a mocensko-ochranná činnost státu, zabezpečovaná ve veřejném zájmu, která má zejména výkonný, podzákonný a nařizovací charakter. Uskutečňuje se na základě a v mezích zákonů. Pro výkon státní správy jsou závazné také interní předpisy, např. orgány obcí a krajů jsou při výkonu státní správy vázány i usnesením vlády a směrnicemi ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Pro státní správu jsou typické vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Prostřednictvím státní správy se také realizuje státní politika na jednotlivých úsecích správy (např. bezpečnostní politika státu).¹⁰ Státní správa se z hlediska subjektů, které ji vykonávají, dělí na státní správu přímou a nepřímou. Státní správu přímou vykonávají bezprostředně orgány státu (správní úřady) a státní správu nepřímou vykonávají v přenesené působnosti veřejnoprávní korporace (obce, kraje) a soukromé právnické nebo fyzické osoby (např. osoby působící jako lesní či vodní stráž), jimž byl výkon na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen).¹¹

Samosprávou se na rozdíl od státní správy rozumí výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty. Samosprávu tedy uskutečňují jiné veřejnoprávní subjekty než stát. Jde o veřejnoprávní korporace mající autonomní postavení. Samospráva představuje ve veřejné správě výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Souběžně se státní správou se ovšem spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.¹² Samospráva je výrazem decentralizace správy, státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné, včetně tvorby

⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 22.

⁸ FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 197.

⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

¹⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 12.

¹¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

¹² PRŮCHA, P. *Správní právo : obecná část*. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 64-65.

mocenských aktů, na veřejnoprávní korporace odlišné od státu.¹³ Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. Samospráva se tak přibližuje soukromé správě, a to tím, že při ní jde o správu vlastních záležitostí, a souvisí také se státní správou, a to tím, že tyto záležitosti jsou záležitostmi veřejnoprávního charakteru.¹⁴

Samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie a je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatel regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky.¹⁵ Mezi orgány veřejné správy při výkonu samosprávy neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, ani mezi orgány samosprávy navzájem, ani mezi orgány samosprávy a orgány státní správy. Státní správa ale v zákonem stanovených případech a zákonem stanoveným způsobem dozoruje činnost samosprávy.¹⁶

Zkoumání samosprávy v kterékoliv etapě vývoje společnosti musí vycházet ze skutečnosti, že obsah pojmu samospráva má ve všech aspektech (ekonomickém, politickém, sociálním, právním, etickém aj.) výrazně historický charakter. Každý její konkrétní stav v rovině teorie a praxe je vždy výsledkem dějinného vývoje.¹⁷ Z historického hlediska se samospráva formovala dvojitým způsobem: jednak vznikla přirozeným vývojem, byla pak obvykle z nezbytnosti akceptována postupně se organizující státní mocí, jednak vznikala jako reakce na centralizovanou moc, která ji připustila, přenechala jí část svých pravomocí, a to buď proto, že nebyla schopna účinně vykonávat, nebo proto, že za ní byly vybojovány. V prvním případě lze hovořit o přirozenoprávním základu samosprávy, ve druhém případě je samospráva výsledkem přenesení některých státněmocenských funkcí na nestátní subjekt.¹⁸

Samosprávu podle její působnosti dělíme na územní (místní), zájmovou a ostatní samosprávu.

Územní samospráva je spjata s určitým územím. Takovým územím je území obce či kraje. Obec je základním stupněm územní samosprávy. Ve větších městech existuje i samospráva na úrovni městských částí. Vyšším stupněm samosprávy je samospráva na úrovni vyšších územních samosprávních celků.

¹³ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 20.

¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo : obecná část*. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 65.

¹⁵ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 20.

¹⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 13.

¹⁷ ADAMOVIČ, K. Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy. *Právník*, 1995, č. 9, s. 922.

¹⁸ ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*, 1997, č. 6, s. 322.

Zájmová samospráva je spjata s určitou lidskou činností. Výkon některých povolání je vázán na členství v příslušné zájmové korporaci. V těchto případech jde o tzv. nucené (povinné) členství v samosprávné stavovské komoře. K možnosti získat členství v komoře se vyžadují určité předpoklady, především dosažení určitého vzdělání, absolvování předepsané praxe a vykonání zvláštních profesních zkoušek. Členové komory jsou vázáni právními předpisy upravujícími činnost komory a také vnitřními předpisy komory, tzv. stavovskými předpisy.¹⁹ V současné době působí v České republice 14 samosprávných stavovských organizací.²⁰

Ostatní samospráva zahrnuje zejména školskou samosprávu a samosprávu vysokých škol (akademická samospráva). Základním znakem, který tyto formy samosprávy odlišuje od územní a zájmové, je vlastní subjekt samosprávy, který není veřejnoprávní korporací, ale právním subjektem v řadě věcí nesamostatným (nesamosprávným), podléhajícím výkonu státní správy, případně i samosprávě (obecní či krajské). Pouze některý orgán (orgány), resp. jen v některých věcech, vykonává samosprávu.²¹

Do veřejné správy se kromě státní správy a samosprávy řadí ještě ostatní veřejná správa. Ostatní veřejnou správu vykonávají subjekty, které nelze označit jako samosprávné nebo jako plně samosprávné. Jsou to především organizace typu samostatného veřejného ústavu např. Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky nebo Česká národní banka. Dále se jedná o právnické osoby založené či zřízené za účelem plnění určité veřejné služby. Mohou mít povahu veřejnoprávní (Česká televize, Český rozhlas) nebo soukromoprávní (obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy). Zvláštním případem na pomezí veřejného a soukromého práva jsou pak dobrovolné svazky obcí.²²

¹⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 315.

²⁰ Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora veterinárních lékařů České republiky, Hospodářská komora, Agrární komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora České republiky, Komora daňových poradců České republiky, Komora patentových zástupců, Komora auditorů České republiky a Komora soudních exekutorů.

²¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 323.

²² HENDRYCH, D. *Správní věda : teorie veřejné správy*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 120.

2. Územní samospráva

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, obec je základním stupněm územní samosprávy. V následující kapitole rozeberu zakotvení územní samosprávy v ústavním pořádku České republiky a vývoj obecní samosprávy.

2.1. Ústavní základy územní samosprávy

Základní zakotvení územní samosprávy nalezneme v ústavním pořádku České republiky, tedy v Ústavě České republiky (dále jen Ústava)²³ a v Listině základních práv a svobod.²⁴ Postavení územní samosprávy je upraveno vedle jiných nejdůležitějších institutů společnosti a práva v právním předpise nejvyšší právní síly, a to tedy dokazuje neopomenutelné a zásadní místo územní správy v demokratickém právním státě.²⁵

Ústavní úprava územní samosprávy souvisí s problematikou dělby moci, s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci a se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán. Již v preambuli Listiny základních práv a svobod stojí, že ústavodárce navazuje na „obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů“. Územní samospráva není tedy pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje. Život lidí v pospolitosti, v obci je výsledkem přirozeného vývoje. Obec by měla být „základní buňkou státu“.²⁶

Také Evropská charta místní samosprávy²⁷ definuje místní samosprávu jako přirozenoprávní institut, který je výrazem práva a schopnosti obyvatelstva spravovat tu část veřejných záležitostí, které patří mezi jeho vlastní. Pojem vlastních záležitostí je zejména dán jejich místním charakterem, schopností řešit všechny záležitosti občanů efektivněji, hospodárněji a s konkrétními znalostmi místních podmínek. Legitimita tohoto požadavku je posílena možností mít podíl na rozhodování o podmínkách a okolnostech běžného života, tj. zajištěním nejúčinnější účasti občanů na správě věcí veřejných.²⁸

²³ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 13.

²⁶ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. Brno : Masarykova univerzita; Doplněk, 2003, s. 468.

²⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy. Evropská charta místní samosprávy byla přijata ve Štrasburku dne 15. 10. 1985. V platnost pro Českou republiku vstoupila dne 1. 9. 1999.

²⁸ ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*, 1997, č. 6, s. 326.

Ústava se také kloní k přirozenoprávnímu pojetí územní samosprávy. Čl. 8 Ústavy výslovně uvádí, že se „zaručuje samospráva územních samosprávných celků“. Ze systematického zařazení tohoto článku mezi základní ustanovení Ústavy se dovozuje, že územní samospráva patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu a platí pro ni ústavní princip čl. 9 odst. 2, podle něhož „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“.²⁹ Také Ústavní soud považuje „místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“³⁰

Ústavní soud připomíná, že „územní samospráva jako právo územního společenství vyrůstající z jeho vlastností a schopností není bezbřehá a už vůbec z této samosprávy nelze činit svrchovaná tělesa blízká státům. Nemůže tedy na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, ať již z jakéhokoliv důvodu, a obzvláště ne tehdy, činí-li tímto vyloučením přímý zásah do zákonného vymezení působnosti státních orgánů.“³¹

Bližší vymezení územní samosprávy na ústavní úrovni nalezneme v hlavě sedmé Ústavy označené právě pojmem „Územní samospráva“.

Čl. 99 Ústavy stanoví, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“³² Kraje jsou označeny jako vyšší územní samosprávné celky, což ale neznamená, že by byly obcím nadřazeny. Ústava předpokládá dvoustupňovou strukturu územních samosprávných jednotek a jiné uspořádání územní samosprávné soustavy v rámci platných ústavních ustanovení není možné.³³

Zákonná úprava se v případě existence jiných subjektů územní samosprávy než obcí a krajů kloní k pojetí vycházejícímu striktně z ústavního textu. Podle § 4 odst. 2 ZO je sice ve statutárních městech umožněna existence městských obvodů nebo městských částí s vlastními orgány samosprávy, podle § 20 odst. 2 ZO jsou ovšem městské obvody a městské části

²⁹ GROSPÍČ, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*, 1995, č. 5, s. 459.

³⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

³¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03.

³² Podle Ústavního zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů se na území České republiky vyvářejí tyto vyšší územně samosprávné celky: Hlavní město Praha, Středočeský kraj se sídlem v Praze, Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, Liberecký kraj se sídlem v Liberci, Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, Vysočina se sídlem v Jihlavě, Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně.

³³ GROSPÍČ, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*, 1995, č. 5, s. 460.

označovány za organizační jednotky města, které jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem, nemohou ovšem vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. Jiná situace je v hlavním městě Praze. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v znění pozdějších předpisů dává městským částem jednak omezenou právní subjektivitu, když v § 3 odst. 2 stanoví, že „městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“, a jednak minimální rozsah samostatné působnosti stanovený v § 18 odst. 1.³⁴

Členění České republiky na obce a kraje ve smyslu čl. 99 Ústavy se týká jen územní samosprávy. Naproti tomu podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů se území České republiky dělí na kraje,³⁵ kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy, přičemž území hlavního města Prahy tvoří samostatnou územní jednotku. Pokud jde o obce, je vymezení jejich území podle obou úprav shodné. Samosprávné okresy však Ústava nezná a také území krajů podle zákona o územním členění státu je zásadně odlišné od území krajů jakožto vyšších územních samosprávných celků vymezených ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Územně samosprávné uspořádání nelze tedy zaměňovat s uspořádáním federativním.³⁶

Podle čl. 100 odst. 1. Ústavy „územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody“. Tato definice vystihuje tři prvky, které tvoří podstatu obce, resp. kraje, a to územní základ, osobní základ a samosprávný základ. V této souvislosti je třeba zmínit čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Čl. 100 odst. 2 Ústavy stanoví, že „obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku“. Tato ústavní zásada má význam ve smyslu teritoriálním a ve smyslu personálním. Území každé obce musí být součástí území některého ze samosprávných krajů, protože jinak by se obec dostávala mimo „dvojstupňovou“ organizaci územní samosprávy vyjádřenou v čl. 99 Ústavy. Také z hlediska personálního platí, že územní společenství

³⁴ VEDRAL, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, č. 1, s. 26.

³⁵ Podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů se na území České republiky vytvářejí tyto kraje: Kraj Středočeský se sídlem v Praze, Kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích, Kraj Západočeský se sídlem v Plzni, Kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem, Kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové, Kraj Jihomoravský se sídlem v Brně, Kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě.

³⁶ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 844.

občanů, které tvoří obec, je součástí územního společenství občanů, které tvoří kraj. Ve smyslu právním se však tímto „propojením“ (území obce je současně územím kraje, občané obce jsou současně občany kraje) na postavení obce jakožto samosprávné veřejnoprávní korporace nic nemění.³⁷

Z čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy vyplývá, že obec i vyšší územní samosprávný celek jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Tímto je zakotveno výsadní postavení zastupitelstev obcí a krajů jako jejich vrcholných orgánů. Ostatní orgány obcí a krajů jsou od zastupitelstva odvozeny a nemají v oblasti samosprávy výslovný ústavní základ.³⁸

Podle čl. 104 odst. 2 Ústavy „zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku“. Z tohoto ustanovení lze vyvodit, že věci územní samosprávy, svěřené zákonem kraji (jeho zastupitelstvu), nemohou být současně svěřeny i obci (jejímu zastupitelstvu), protože kraj je územním celkem, jehož je obec vždy ve smyslu územním a personálním „součástí“.³⁹

„Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. (čl. 101 odst. 3 Ústavy)“ Za základní znaky obce či kraje lze tedy vedle existence území, společenství občanů a práva na samosprávu považovat i ekonomickou samostatnost. Územní samosprávné celky jsou v čl. 101 odst. 3 Ústavy výslovně označeny jako veřejnoprávní korporace, přičemž tento pojem byl a je považován za pojem právní nauky a na tomto místě byl poprvé v ústavním řádu na území České republiky použit i jako pojem pozitivního práva.⁴⁰

Důležité je dále ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož „stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Obce, kraje i hlavní město Praha jsou podrobeny všeobecnému státnímu dozoru, který vykonávají ministerstva (správní úřady) a vůči obcím také krajské úřady v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti). Kromě toho jsou podrobeny speciální finanční kontrole a jako právnické osoby i správnímu dozoru jako každá jiná právnická osoba. Pokud správní úřad nebo orgán kraje, který vykonává státní dozor (kontrolu), dojde k závěru, že územní samosprávný celek (jeho orgán) porušil zákon, je oprávněn a povinen učinit právní kroky k zajištění nápravy, k nimž mu zákon poskytuje

³⁷ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 852.

³⁸ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 15.

³⁹ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 872.

⁴⁰ Tamtéž, s. 857.

pravomoc.⁴¹ Zásah státu nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje.⁴²

Ústava také obsahuje ustanovení tvořící podklad pro tzv. přenesenou působnost obcí a krajů, když v čl. 105 stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Jak se vyjádřil Ústavní soud, „Ústava výslovně počítá s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci, a to na základě zákonného pověření. Výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem na samosprávu.“⁴³

Ústava rovněž přiznává orgánům územní samosprávy oprávnění vydávat právní předpisy. Činí tak pro obce i kraje ve dvou ustanoveních, ve kterých je založena odlišnost právotvorby územních samosprávných celků v případech výkonu samosprávy (samostatná působnost) a přenesené státní správy (přenesená působnost). Ústavním základem právotvorby obcí a krajů v oblasti samosprávy je ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. Ústavním základem právotvorby obcí a krajů v oblasti přenesené státní správy je ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož „ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“.

Existence zmíněných ústavních ustanovení našla svůj odraz i v ústavně zakotvené možnosti jejich ochrany. Výrazný prostředek ústavní garance územní samosprávy nalezneme v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, podle kterého „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu“. Tato komunální ústavní stížnost se v několika směrech zásadním způsobem odlišuje od úpravy obecné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to - mimo jiné - i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě komunální ústavní stížnosti hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu.⁴⁴

Zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku je oprávněno podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu,⁴⁵ jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Komunální stížností lze napadnout jen zásah směřující do oblasti samostatné působnosti (samosprávy),

⁴¹ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky : komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 859.

⁴² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/2002.

⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000.

⁴⁵ § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

nemůže se týkat výkonu působnosti přenesené (výkonu státní správy). Zastupitelstva obcí a krajů v řadě návrhů mylně napadají oprávněné (zákonné) „zásahy“ státu, které jsou ve skutečnosti správními rozhodnutími, tedy výkonem státní správy.⁴⁶

2.1. Vývoj obecní samosprávy

Územní samosprávě v moderním slova smyslu daly vzniknout revoluční události roku 1848, znamenající konec feudální vrchnostenské správy a prvopočátek územní samosprávy založené na přirozenoprávních idejích. Počátek územní samosprávy je tedy spjat s počátky konstituční monarchie, která nahradila předchozí feudální absolutismus. Základ právní úpravy obcí představovalo prozatímní obecní zřízení přijaté jako zákon č. 170/1849 ř. z. V čele uvozovacího patentu byla vytyčena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Obce se staly nejnižšími články a instancemi územní samosprávy. Prozatímní obecní zřízení rovněž rozeznávalo dvojí působnost obce, přirozenou (samostatnou) a přenesenou.⁴⁷

Další významnou právní úpravou byl rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské (zákon č. 18/1862 ř. z.), na který navázaly zemské zákony obecní pro jednotlivé země. Československá republika při svém vzniku poté převzala na základě recepčního zákona⁴⁸ dosavadní rakousko-uherský právní řád včetně organizace veřejné správy.

Mezníkem ve vývoji bylo zřízení místních, okresních a zemských národních výborů ústavním dekretem prezidenta republiky⁴⁹ a následně zakotvení místních, okresních a krajských národních výborů jakožto územních orgánů státní moci a správy novou ústavou⁵⁰ z roku 1948. Ústava nerozlišovala státní správu a samosprávu a fakticky znamenala likvidaci parlamentní demokracie i územní samosprávy.⁵¹ Původně se reorganizace správy dotýkala vesměs jen krajů, ale zároveň se již předpokládalo, že se bude urychleně postupovat i do okresů, resp. obcí.⁵²

Teprve listopadové události roku 1989, změna socialistické ústavy a obnova demokratického právního státu s sebou přinesly i obnovení územní samosprávy a její

⁴⁶ SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 143.

⁴⁷ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích : od počátků státu po současnost*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 298.

⁴⁸ Zákon Národního výboru československého ze dne 28. 10. 1918, č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

⁴⁹ Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. 12. 1944, č. 18/1944 Úř. věst., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění.

⁵⁰ Ústavní zákon ze dne 9. 5. 1948, č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

⁵¹ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 107.

⁵² SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, s. 377.

právo tvorby. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. zrušil soustavu národních výborů jako orgánů státní moci a nově přinesl ústavní zakotvení samosprávy obcí. Dosavadní sedmá hlava ústavy nazvaná „Národní výbory“ byla nahrazena novou hlavou sedmou nazvanou „Místní samospráva“, která ve svých dvou člancích na ústavní úrovni obnovila místní samosprávu (zahrnující přenesenou i samostatnou působnost) včetně ústavních základů její právo tvorby.⁵³ Dále byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a jiné související zákony.

V souvislosti s rozpadem československé federace a vznikem samostatné České republiky byla s účinností od 1. ledna 1993 přijata Ústava České republiky. Ústava upravuje základní principy územní samosprávy v čl. 8 a zejména pak v hlavě sedmé nazvané „Územní samospráva“.

Přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků⁵⁴ pak založilo územní reformy veřejné správy, resp. zavedení vyšší formy územní (regionální) samosprávy.⁵⁵ Reformy územní veřejné správy je možno rozčlenit na tzv. první a druhou fázi. Za tzv. první fázi územní reformy veřejné správy je považováno období a obsah postupu od revitalizace obcí na samosprávných principech v roce 1990 do ustavení orgánů krajských samospráv na sklonku roku 2000.⁵⁶ V roce 2000 došlo po dlouholetém očekávání k přijetí zákona o krajích⁵⁷ a stanovení termínů voleb do zastupitelstev krajů, což přineslo vedle právního i faktického naplnění ústavněprávního předpokladu existence vyšších územních samosprávných celků. Současně se zákonem o krajích byl přijat i nový ZO (zákon č. 128/2000 Sb.), nový zákon o hlavním městě Praze a obdobně i nový zákon o okresních úřadech (zákon č. 147/2000 Sb.), přičemž zákonodárce časově ohraničil působení okresních úřadů.⁵⁸ Navazující vývoj v této oblasti spočívající v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002 se považuje za tzv. druhou fázi reformy veřejné správy.⁵⁹ Zákony týkající se územních samosprávných celků byly v souvislosti se zánikem činnosti okresních úřadů výrazně novelizovány.⁶⁰ Působnosti okresních úřadů byly přeneseny jednak na obce s rozšířenou působností⁶¹ a jednak na kraje.

⁵³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 115.

⁵⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 305.

⁵⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo : obecná část*. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 185.

⁵⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo : obecná část*. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 186.

⁵⁹ Tamtéž, s. 185.

⁶⁰ HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo : obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 141.

⁶¹ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

3. Obec

3.1. Postavení obce

Již jsem uvedla, že základy právního postavení obce nalezneme v právních předpisech nejvyšší právní síly, tedy v Ústavě a v Listině základních práv a svobod. Na mezinárodní úrovni regulují právní postavení obcí Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo orgány (zákon č. 94/2000 Sb. m. s.) a Evropská charta místní samosprávy (zákon č. 181/1999 Sb.). Základním zákonem, který upravuje postavení obcí v České republice, jejich organizaci a činnost, je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 1 ZO „obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“. Pojem „obec“ není v obecním zřízení ani v jiných zákonech používán zcela důsledně. Na úrovni obcí se v České republice uplatňuje tzv. smíšený či spojený model samosprávy a státní správy, kdy obec jako veřejnoprávní korporace prostřednictvím svých orgánů vykonává jak samosprávu (správu vlastních záležitostí), tak státní správu (úkoly delegované státem a vykonávané jménem státu a na jeho odpovědnost). Podle čl. 105 Ústavy „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Jelikož toto ustanovení předpokládá možnost svěřit výkon státní správy „orgánům samosprávy“, neměl by se výkon státní správy ve zvláštních zákonech svěřovat územnímu společenství občanů, resp. veřejnoprávní korporaci jako takové, ale vždy jen konkrétním orgánům obce.⁶² Zda je výkon státní správy svěřován zvláštními orgány obci jako veřejnoprávní korporaci nebo konkrétním orgánům obce nicméně není zcela podstatné. Jisté je, že výkon státní správy nemůže být svěřen územnímu společenství občanů, které ostatně ani není právním subjektem. Je proto třeba rozlišovat charakteristiku obce jako veřejnoprávní korporace (subjektu veřejné správy) a obce jako územního společenství občanů, což je spíše sociologická než právní kategorie. Pokud tedy ZO či jiné zákony používají pojem „obec“, je třeba tím rozumět onu veřejnoprávní korporaci jako subjekt veřejné správy.⁶³

Charakteristickými znaky obce jsou vlastní území (územní základ obce), obyvatelstvo obce (personální základ obce), vystupování v právních vztazích svým jménem – právní

⁶² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 3.

⁶³ Tamtéž, s. 5.

subjektivita (právní základ obce) a vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu (ekonomický základ obce).⁶⁴

V § 2 odst. 1 ZO je stanoveno, že „obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“. Toto ustanovení vychází zejména z čl. 101 odst. 3 Ústavy. Právo nakládat s vlastním majetkem, mít vlastní příjmy a samostatně s nimi hospodařit patří mezi základní atributy územní samosprávy a vyjadřuje ho i čl. 9 Evropské charty místní samosprávy. Obec jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojím postavení – jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se např. ve vydávání obecně závazných vyhlášek či v činnosti obcí zřízené obecní policií) a současně jako právní subjekt vstupující do vztahů soukromého práva, v nichž má s jinými právnickými osobami či fyzickými osobami rovné postavení.⁶⁵

Z § 2 odst. 2 ZO vyplývá, že „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Je úkolem orgánů obce jakožto vykonavatelů veřejné správy, jejichž prostřednictvím obec jako veřejnoprávní korporace především vykonává jí svěřenou působnost, pečovat o potřeby občanů obce.⁶⁶

§ 3 a 4 ZO pojednává o zvláštní skupině obcí – městysů, měst a statutárních měst. Zákon nepoužívá pojem vesnice, i když v obecném vnímání jsou to obce, které nemají status města či městyse. Obec je městysem, jestliže toto označení užívala před 17. 5. 1954, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Městem jsou obce, které byly městem ke dni 12. 11. 2000. Městem jsou také obce, které toto označení užívaly před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny. Další obce se mohou stát městem, pokud mají alespoň 3 000 obyvatel a stanoví-li tak na návrh obce předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Z hlediska působnosti není formálně právní rozdíl mezi městy, městysy a ostatními obcemi.

Statutární města⁶⁷ jsou zvláště významná města, jejichž správa je odlišná od ostatních měst především samosprávou městských částí. Statutární města se mohou členit na městské části nebo městské obvody s vlastními samosprávnými orgány. Pokud se statutární město člení na městské části nebo městské obvody, je povinno vydat svůj status formou obecně

⁶⁴ KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2003, s. 15.

⁶⁵ Tamtéž, s. 14.

⁶⁶ Tamtéž, s. 16.

⁶⁷ Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Písek, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav (§ 4 odst. 1 ZO).

závazné vyhlášky upravující vnitřní poměry členěného města.⁶⁸ Pro Prahu byla vytvořena zvláštní úprava zákonem o hlavním městě Praze, který upravuje postavení Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí hlavního města Prahy.

V rámci komplexního projektu elektronizace veřejné správy byl přijat zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů na jehož základě budou s účinností od 1. 7. 2010 zřízeny čtyři základní registry, konkrétně registr obyvatel, registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, registr územní identifikace, adres a nemovitostí a registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností. Ve vazbě na vznik registru územní identifikace, adres a nemovitost dojde i k několika změnám v ZO. Správcem registru územní identifikace bude Český úřad zeměměřičský a katastrální. V tomto registru bude o obci veden i údaj o to, zda je obec městem či městysem. K tomu je nutná součinnost Kanceláře Poslanecké sněmovny, která poté, co předseda Poslanecké sněmovny stanoví, že obec je městem nebo městysem, předá potřebné údaje neprodleně Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu k zápisu do registru.⁶⁹

3.2. Území obce

Základním znakem každé obce je její území. Podle § 18 odst. 1 ZO „každá část území České republiky je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.⁷⁰ Území obce zahrnuje jedno nebo více katastrálních území.

Podstatné změny území obce⁷¹ představují sloučení obcí, připojení obce k jiné obci a vznik nové obce oddělením části obce nebo změnou popř. zrušením vojenského újezdu.

„Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit. Obec se může na základě dohody připojit k jiné obci, se kterou sousedí.“ Dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce může být uzavřena, jestliže o tom rozhodnou zastupitelstva dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci.

⁶⁸ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 97.

⁶⁹ BŘEŇ, J. Změna v zákoně o obcích a vznik základních registrů 1. *Moderní obec*, 2009, č. 10, str. 51.

⁷⁰ Podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů existují v České republice mimo obce také vojenské újezdy. Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Vojenský újezd tvoří územní správní jednotku. V současné době je zřízeno pět vojenských újezdů a to Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá.

⁷¹ Změny území obce upravuje ZO v §§ 19-26.

„Nová obec může vzniknout oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu.“ Aby se část obce mohla oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek a po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Také je třeba, aby občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit, vyslovili souhlas s oddělením části obce v místním referendu. Na základě kladného výsledku místního referenda podá obec návrh krajskému úřadu, který pak rozhodne o oddělení části obce, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky.

V souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, na jehož základě vzniká registr územní identifikace, adres a nemovitostí, se bude dohoda o sloučení obcí nebo připojení obce zasílat také Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu (totéž platí i pro rozhodnutí o oddělení části obce a zápisu údajů o oddělení části obce do registru územní identifikace).⁷²

Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, může být dosaženo jen dohodou zúčastněných obcí, se kterou vysloví souhlas dotčená zastupitelstva obcí. Dohoda musí být projednána s příslušným katastrálním úřadem, není však podmíněna jeho souhlasem. Uzavření dohody oznámí obec Ministerstvu financí a finančnímu úřadu, který ji využije např. při správě daně z nemovitostí (nově se tato informace bude sdělovat také příslušnému katastrálnímu úřadu). Samotná dohoda o změně správního obvodu obce se nijak nedotýká vlastnictví nemovitostí, a to nejen třetích osob, ale i samotných obcí. Nedohodnou-li se obce o převodu svého majetku, zůstávají obecní pozemky a stavby ve vlastnictví obce, které patří, i když se ocitnou na území obce jiné.⁷³ Pokud dosavadní hranice obce byla hranicí katastrálního území, katastrální úřad upraví podle změny hranic obcí i změnu katastrálního území.⁷⁴ Změna hranic obce, která je zároveň hranicí krajů, může být změněna jen zákonem.⁷⁵

3.3. Občané obce

Personálním znakem obce je obyvatelstvo obce. ZO vyčleňuje kvalifikovanou skupinu obyvatel – občany obce, s nimiž spojuje určitá subjektivní práva. § 16 odst. 1 ZO stanoví, že

⁷² BŘEŇ, J. Změna v zákoně o obcích a vznik základních registrů 1. *Moderní obec*, 2009, č. 10, str. 51.

⁷³ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 107.

⁷⁴ § 20 vyhlášky č. 126/1993 Sb., kterou se provádí katastrální zákon č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů .

⁷⁵ Čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

„občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu“. V § 16 odst. 2 ZO jsou pak stanovena práva občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let. Stávající právní úprava oprávnění občanů obce oproti úpravě předchozí přinesla jejich významné posílení. To se nejzřetelněji projevuje v oprávnění občanů obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva ke všem projednávaným věcem, což předchozí úprava neumožňovala.⁷⁶

Občan obce starší 18 let má právo volit a být volen do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok. Občan obce starší 18 let má dále právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Dále ZO přiznává občanovi obce staršímu 18 let právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem a je-li žádost podána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů. Občan obce starší 18 let má dále právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, přičemž orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, v případě zastupitelstva obce do 90 dnů.

Kromě možnosti volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu náleží práva občana obce staršího 18 let i fyzické osobě starší 18 let, která vlastní na území obce nemovitost. Práva uvedená v § 16 ZO má také fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Fyzickým osobám, které se významnou měrou zasloužily zejména o rozvoj obce, může obec udělit čestné občanství obce. Podle § 36 odst. 1 ZO má čestný občan obce právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska v souladu s jednacím řádem zastupitelstva obce.

3.4. Samostatná působnost obce

V souvislosti s charakteristikou působnosti obcí je třeba vymezit pojmy působnost a pravomoc. Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých

⁷⁶ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : Linde, 2009, s. 65.

společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (územní působnost), vůči určitému okruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost). V rámci své působnosti realizuje subjekt veřejné správy svou pravomoc, což je soubor nástrojů k plnění svěřených úkolů (např. pravomoc vydávat právní akty, uzavírat veřejnoprávní smlouvy).⁷⁷ Mezi obcemi, krajem a státem nebo i mezi obcemi navzájem mohou vznikat spory o příslušnost.⁷⁸ Tyto tzv. kompetenční spory mohou být pozitivní (dva či více orgánů tvrdí svou příslušnost) či negativní (žádný orgán se necítí příslušný rozhodnout). K rozhodnutí kompetenčního sporu je příslušný Nejvyšší správní soud v Brně.

Působnost se dělí na působnost vlastní (samostatnou, samosprávnou) a na působnost cizí (přenesenou, delegovanou). Výkon obecní samosprávy náleží do samostatné působnosti a je výrazem decentralizace veřejné správy (nositelem správy je jiný subjekt než stát), naproti tomu plnění agend v rámci přenesené působnosti znamená pouze dekoncentraci státní správy (jedná se pouze o nepřímý výkon státní správy jinými subjekty než státními).⁷⁹

Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány obcí na samostatnou a přenesenou působnost má význam především z hlediska subjektu rozhodování. Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především záležitosti, které se dotýkají v prvé řadě života obyvatel obce, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které proto právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování obcí. Agendy vykonávané v přenesené působnosti naopak přesahují svým významem rámec obce; do této působnosti by měly být řazeny záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu.⁸⁰

3.4.1. Vymezení samostatné působnosti obce

V § 7 odst. 1 ZO je stanoveno, že „obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen samostatná působnost). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.“ Toto ustanovení obsahuje základní obecné vymezení samosprávy (samostatné působnosti) obce. Obec samostatně spravuje „své

⁷⁷ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 122.

⁷⁸ § 97 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. 1. vyd. Praha : Codex Bohemia, 1998, s. 143.

⁸⁰ Tamtéž, s. 144.

záležitosti“, přičemž těmito „záležitostmi obce“ se rozumí její samostatná působnost, tedy vlastní územní samospráva (autonomní správa vlastních záležitostí), kterou obec vykonává.⁸¹

Záležitosti, které jsou v zájmu obce, spadají do samostatné působnosti obce (kromě toho, že nemohou být zákonem svěřeny krajům) jen tehdy, pokud nejde o přenesenou působnost obce. Podle § 7 odst. 2 ZO „státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“ (zákon sice mluví o „přenesené působnosti orgánů obce“, ale toto samozřejmě platí i pro „přenesenou působnost obce“). Hranici mezi samostatnou a přenesenou působností obce vytváří ustanovení § 8 ZO, podle kterého platí, že „upravuje-li zvláštní zákon působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost“.

Obce ani jejich orgány nejsou při výkonu samosprávy nikomu hierarchicky podřízeny. Ovšem tím není vyloučeno provádění státního dozoru nad nimi. Zákonem stanovené zásahy do samostatné působnosti obce vyžadované ochranou zákona jsou upraveny zejména v ZO v hlavě VI upravující dozor nad výkonem působnosti obcí a v hlavě VII upravující provádění kontroly působnosti obcí. Některé formy zásahů do samostatné působnosti obce jsou upraveny i v jiných zákonech. Takovým příkladem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je stanoveno, že „odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti“. Účelem této výjimky z možnosti změnit prvostupňové rozhodnutí je ochrana ústavně garantovaného práva na samosprávu. Pokud by odvolací orgán mohl věcně měnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, rozhodoval by de iure namísto samosprávného orgánu a vlastně by tak svým rozhodnutím nahrazoval vůli obce či kraje projevovanou prostřednictvím jejich orgánů.⁸²

Podrobnější vymezení samostatné působnosti obce obsahuje ustanovení § 35 ZO. Podle § 35 odst. 1 ZO „do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“. Zákonů rozšiřujících rozsah samostatné působnosti je celá řada. Jde např. o zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě může

⁸¹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 38.

⁸² Tamtéž, s. 44.

obec stanovit obecně závaznou vyhláškou místní poplatky, které jsou příjmem jejího rozpočtu, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého může obec regulovat nakládání s komunálním odpadem na svém území, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, který umožňuje obci zřídit obecní policii jako specifický orgán obce a jeho prostřednictvím zabezpečovat zejména místní záležitosti veřejného pořádku. Dalším zákonem rozšiřujícím samosprávu obce je např. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, upravující samostatnou působnost obce, zejména pokud jde o zřizování a zajišťování činnosti základních škol.⁸³

Do samostatné působnosti obce se řadí záležitosti existence obce a jejich územních změn, např. slučování s jinou obcí a připojení k jiné obci, podání návrhu na oddělení části obce, uzavírání dohod o změně hranic obce, podávání návrhu na udělení znaku a vlajky obce, rozhodování o užívání znaku a praporu obce, označování částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství, číslování budov.

Dále se do samostatné působnosti obce řadí záležitosti vnitřní organizace obce, kterými jsou např. organizace místního referenda podle zákona o místním referendu, volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, včetně jejich zrušování, určování osobního základu orgánů obce a obecního úřadu, řízení orgánů obce a obecního úřadu při výkonu samostatné působnosti, jejich kontrola, dále záležitosti pracovněprávních vztahů k zaměstnancům obce a obdobných vztahů k uvolněným členům zastupitelstva, záležitosti odměn a náhrad poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva a dalším osobám při výkonu veřejných funkcí. Dále jde v případě záležitostí vnitřní organizace obce např. o zřizování a řízení místní policie, udělování a odnímání čestného občanství obce a ceny obce, u územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy vztahy k městským částem (obvodům) a rozdělení působnosti mezi město a městské části (obvody).

Do samostatné působnosti obce dále patří rozpočtové hospodaření, hospodaření s obecním majetkem, podnikatelské aktivity obce, zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

Do samostatné působnosti obce také patří spolupráce obce s jinými subjekty, např. uzavírání smluv mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu, zřizování svazků obcí, účast obcí v zájmových sdruženích právnických osob, uzavírání smluv o sdružení, spolupráce s obcemi jiných států, členství v mezinárodních sdruženích místních orgánů.

⁸³ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 191.

V neposlední řadě do samostatné působnosti obce patří záležitosti rozvoje obce, např. schvalování programu rozvoje obce, vytváření podmínek pro vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, rozhodování zastupitelstva ve věcech územního plánování.⁸⁴

ZO obsahuje demonstrativní výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce v § 35 odst. 2. „Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“ První věta § 35 odst. 2 ZO odkazuje na kompetence zastupitelstva obce (§ 84 a 85 ZO) a rady obce (§ 102 ZO). Druhá a třetí věta § 35 odst. 2 ZO nevymezují samostatnou působnost obce samy o sobě, ale vlastní obsah jim dávají až příslušné speciální zákony. V případě sociální péče jde např. o zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v případě uspokojování potřeby bydlení jde např. o zákon č. 102/1992 Sb.⁸⁵, v jehož první části je upravena působnost obcí při zajišťování bytových náhrad, či o zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o ochranu a rozvoj zdraví, jde především o to, že se na obec jako na kterékoliv jiné právnické osoby vztahují příslušná ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů a k němu vydaných prováděcích předpisů a dále o to, že obec jako právnická osoba může vystupovat jako zřizovatel zdravotnických zařízení⁸⁶. Samostatnou působnost obce v oblasti dopravy upravuje především zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Samostatná působnost obce týkající se uspokojování potřeby informací vyplývá především ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů či ze zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o uspokojování potřeby výchovy a vzdělávání, vyplývá samostatná působnost obce v této oblasti především ze zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Pokud

⁸⁴ HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo : obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 164.

⁸⁵ Zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

⁸⁶ Viz zejména zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

jde o uspokojování potřeby celkového kulturního rozvoje, vyplývá samostatná působnost obce např. ze zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), ve znění pozdějších předpisů či ze zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Samostatná působnost obce týkající se uspokojování potřeby ochrany veřejného pořádku vyplývá především ze zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.⁸⁷

Podle § 35 odst. 3 ZO „při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona“. Z tohoto ustanovení společně s ustanovením § 61 odst. 2 ZO vyplývá rozdíl mezi právním postavením obce, resp. jejích orgánů při výkonu samostatné působnosti na straně jedné a při výkonu přenesené působnosti na straně druhé. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona, při vydávání obecně závazných vyhlášek jen zákony. Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy, pokud jde o vydávání nařízení obce, ve všech ostatních případech se pak řídí vedle zákonů a jiných právních předpisů také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a dále opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají územní samosprávné celky a jejich orgány povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Zákon stanoví, které informace musí povinný subjekt zveřejnit.⁸⁸

Vyhláška⁸⁹ stanoví strukturu informací,⁹⁰ které mají být zveřejňovány též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Těmito informacemi jsou např. popis vnitřní organizační struktury, kontaktní údaje (kontaktní poštovní adresa, adresa úřadovny pro osobní návštěvu, úřední hodiny, telefonní čísla, adresa e-podatelný, apod.), seznamy hlavních dokumentů koncepční, strategické a programové povahy, údaje o rozpočtu, dále např. místo a způsob, jak získat příslušné informace, místo a způsob, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh,

⁸⁷ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 193.

⁸⁸ § 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

⁹⁰ Struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu: 1. název, 2. důvod a způsob založení, 3. organizační struktura, 4. kontaktní spojení, 5. případné platby lze poukázat, 6. IČ, 7. DIČ, 8. dokumenty, 9. žádosti o informace, 10. příjem žádostí a dalších podání, 11. opravné prostředky, 12. formuláře, 13. popisy postupů - návody pro řešení životních situací, 14. předpisy, 15. úhrady za poskytování informací, 16. licenční smlouvy, 17. výroční zpráva podle zákona č. 106/1999 Sb.

podnět či jiné dožádání, dále např. přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, či přehled právních předpisů vydaných v rámci věcné působnosti povinného subjektu.

3.4.2. Obecně závazné vyhlášky

Právními předpisy, které obec vydává v samostatné působnosti, jsou obecně závazné vyhlášky. Lze se setkat s názorem, že obecně závazné vyhlášky jsou původní, neodvozené právní předpisy. Fakticky ovšem musí nejprve existovat „zmocnění“, tj. samostatná působnost vymezená zákonem, a teprve v jejím rámci lze vydat statutární právní předpis.⁹¹

Obecně závazné vyhlášky jsou mocenským právním nástrojem určeným k plnění úkolů obce při řešení místních záležitostí.⁹² Podle § 10 ZO „obec může ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, dále povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, dále povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, a dále může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon“.

Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách není v rozporu s principem demokratického právního státu. Naopak taková pravomoc obcí je projevem naplnění principu subsidiarity, vědomí toho, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení.⁹³

Ústavní soud uvedl, že „obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, a to výlučně v oblasti své samostatné působnosti. Obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou toliko v taxativně uvedených oblastech, anebo stanoví-li tak zvláštní zákon. Samotný rozsah

⁹¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 63.

⁹² KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Praha : Linde Praha, 2008, s. 21.

⁹³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 55.

samostatné působnosti obce je pak vymezen v § 35 a § 84 ZO, přičemž žádné z uvedených ustanovení nezakládá působnost obce omezit základní práva a svobody svěřenou v čl. 17 odst. 4 Listiny výlučně zákonu.⁹⁴

Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně zdůrazňoval, že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originární) normotvorbě. Tento závěr ovšem v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. V zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) zákonodárce dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně, jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány. Ústavní soud byl v 90. letech 20. století konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřipustné partikularizace právního řádu České republiky, a proto formuloval restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 ZO), hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud tak opustil dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy. Obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.⁹⁵

Ústavní soud několikrát zopakoval, že „obec nemůže obecně závaznou vyhláškou upravit takové otázky, které jsou vyhrazeny k právní úpravě zákonu“.⁹⁶ Podle rozhodnutí Ústavního soudu „co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“.⁹⁷ Platí, že „zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03.

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 45/95.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.

pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně či v rozporu se zákony normovat“.⁹⁸ Např. obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce za jejich spáchání. Ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu § 2 a § 11 a násl. zákona o přestupcích.⁹⁹

Pro vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obec „musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého“.¹⁰⁰

Povinnost, kterou obec může uložit ve smyslu § 10 ZO je třeba interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo dokonce s ústavním pořádkem. Např. obec nesmí stanovit obecně závaznou vyhláškou nové poplatky. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod „daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“. Na úrovni obecních poplatků je tímto zákonem zákon o místních poplatcích. Jestliže obecně závazná vyhláška zavedla, sice v rozsahu věcně vymezené samostatné působnosti obce, právní institut - poplatek, a přitom přehlédla, že jeho zavedení je vyhrazeno toliko zákonu, dopustila se obec zneužití své věcně vymezené samostatné působnosti.¹⁰¹

Zákon o obcích klade na obecně závazné vyhlášky malé formální požadavky. Pokud se týká struktury, tak s výjimkou označení vydavatele a podpisů žádné. Je však vhodné, aby obecně závazné vyhlášky respektovaly určité formální náležitosti, aby byly každé osobě co nejsrozumitelnější a umožnily dobrou orientaci v nich. Ústavní soud konstatoval, že „zejména od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.“¹⁰² Jak vyjádřil Nejvyšší správní soud, „jedním ze základních atributů, kladených na právní předpis v materiálně pojatém právním státě, je jeho srozumitelnost a předvídatelnost následků. Negativní následky takto nesrozumitelného a nepředvídatelného právního předpisu je nutno přičíst samotnému normotvůrci a nikoliv adresátovi právní

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 17/02.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

¹⁰² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

normy.¹⁰³ K náležitostem obsahu obecně závazných vyhlášek patří označení vydavatele, název, úvodní věta, vlastní text, odkazy a poznámky, podpisy a přílohy.¹⁰⁴

Stejně jako u každé právní normy, lze i v případě obecně závazných vyhlášek hovořit o jejich působnosti, a to ve všech čtyřech jejích složkách, tedy věcné, územní, osobní a časové. Věcná působnost je dána tím, že obec je oprávněna je vydávat v rámci řešení místních záležitostí veřejné správy, která je svěřena obci. Územní působnost obecně závazné vyhlášky je dána administrativním členěním České republiky – obecně závazná vyhláška má územní působnost v rozsahu administrativního teritoria, jehož zastupitelský orgán ji vydal. Z hlediska osobního působí obecně závazná vyhláška na všechny subjekty na jejím území, jak na fyzické, tak právnické osoby. Časová působnost je dána dvěma časovými okamžiky – platností a účinností.¹⁰⁵

Podle § 12 ZO je podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky její vyhlášení. Vyhlášení se provede vyvěšením obecně závazné vyhlášky na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce obce.

Na úřední desce obce se vyvěšují až předpisy vydané příslušným orgánem obce. Případné dřívější vyvěšení textu na úřední desce (tedy před schválením) má pouze informativní charakter a nelze s ním spojovat právní účinky řádného vyvěšení, tedy platnost a případně i účinnost právního předpisu.¹⁰⁶

Obecní úřad má zajistit vyvěšení obecně závazné vyhlášky na úřední desku bez zbytečného odkladu po jejím schválení. Úřední deska musí být na veřejně přístupném místě, zpravidla na budově obecního úřadu, přehledná a listiny na ní chráněny proti běžnému poškození. Z hlediska informovanosti občanů je nedostačující, je-li úřední deska přístupná v budově obecního úřadu jen v úřední dny. Obec může obecně závaznou vyhlášku uveřejnit také způsobem v místě obvyklým. Za den vyhlášení je ale vždy považován první den vyvěšení na úřední desce obce. Rovněž Ústavní soud zjišťuje jen, zda byl právní předpis obce řádně zveřejněn na úřední desce, nikoliv zda byl zveřejněn i způsobem v místě obvyklým.¹⁰⁷

Obec zašle obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější. Výjimečně je možné stanovit dřívější počátek účinnosti,

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004 - 69.

¹⁰⁴ KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Praha : Linde Praha, 2008, s. 94.

¹⁰⁵ KOHOUT, M. Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi*, 2009, č. 2, s. 36-37.

¹⁰⁶ BÝMA, M. Vydávání právních předpisů obcí. *Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 46.

¹⁰⁷ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : Linde, 2009, s. 53.

nejdříve však dnem vyhlášení, a to v případě naléhavého obecného zájmu. Posouzení naléhavého zájmu pro stanovení účinnosti obecně závazné vyhlášky dnem vyhlášení je v kompetenci zastupitelstva obce.

Obec vede evidenci právních předpisů, které vydala, přičemž tyto právní předpisy a jejich evidence musí být každému přístupny u obecního úřadu. V územně členěných statutárních městech mohou být přijímány obecně závazné vyhlášky i městskými částmi (obvody) v rámci jejich působnosti pro územní obvod městské části.

Jestliže obecně závazná vyhláška obce odporuje zákonu, podle § 123 ZO Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. V rozhodnutí je současně stanovena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy. V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nejednala-li zastupitelstvo nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky. Při rozhodování o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavní soud posuzuje, zda vyhláška byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a zda její obsah neodporuje ústavním zákonům a zákonům. Pro toto posouzení Ústavní soud zpravidla volí tzv. test čtyř kroků.¹⁰⁸ Ústavní soud zkoumá, zda obec měla pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a zda obec přijetím obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně.

3.4.3. Hospodaření obce

Mezi nedílné součásti samostatné působnosti obce jako samosprávné veřejnoprávní korporace patří právo mít vlastní majetek a samostatně s ním hospodařit. V této souvislosti hovoříme o ekonomickém základu územní samosprávy. Jak uvedl Ústavní soud, „územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí mít - prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů - možnost svobodně rozhodnout,

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06.

jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.¹⁰⁹

Podle § 2 odst. 1 ZO „obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek“. Občanský zákoník řadí obce mezi právnické osoby.¹¹⁰ Tím je obci jako veřejnoprávní korporaci přiznána soukromoprávní subjektivita a způsobilost vystupovat v soukromoprávních vztazích. Stát neručí za hospodaření a závazky obce, ledaže by stát převzal tento závazek smluvně.

Před účinností zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů tj. před 1. 1. 2001, vykonávaly vlastnické právo a jiná majetková práva obcí vedle těchto subjektů samotných také jejich rozpočtové a příspěvkové organizace, přičemž hospodaření těchto organizací s obecním majetkem v podstatě nebylo zákonem upraveno. V současné době je situace taková, že vedle „bezprostředního“ (nezprostředkovaného) výkonu samotnými obcemi vykonávají jejich vlastnické právo a jiná majetková práva též jimi zřízené organizační složky bez právní subjektivity (v zásadě nahradily dřívější rozpočtové organizace), a to jménem příslušné obce a na její odpovědnost, jakož i jimi zřízené příspěvkové organizace, které jednají jménem svým a na svou odpovědnost.¹¹¹

Jak stanoví § 23 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů „územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, a dále podle zvláštních zákonů zakládat obecně prospěšné společnosti, zřizovat školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce a veřejná ústavní zdravotnická zařízení“.

Obec může vstupovat při hospodaření se svým majetkem do většiny občanskoprávních a obchodněprávních vztahů. I když jsou možnosti obce nakládat se svým majetkem velice široké, nejsou neomezené. ZO i speciální zákony stanovují obcím při nakládání s majetkem nejružnější omezení. Jako příklad lze uvést § 38 odst. 3 ZO, kde jsou uvedena omezení pro

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

¹¹⁰ § 18 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ HAVLAN, P., a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. Praha : Linde, 2008, s. 107.

ručení obce za závazky fyzických a právnických osob.¹¹² Na druhou stranu také na obecní majetek se vztahuje čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“. Podle čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Obec má využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti.

Podle § 42 odst. 1 ZO musí obec každoročně požádat o přezkoumání hospodaření obce příslušný krajský úřad nebo zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.¹¹³ Krajské úřady provádějí přezkoumávání hospodaření obcí v přenesené působnosti. Přezkoumávání hospodaření obcí krajskými úřady je jednou z forem dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. To je však rozdílné od současné koncepce dozoru nad výkonem samostatné působnosti, kterou vykonává Ministerstvo vnitra, a dozorem nad přenesenou působností, kterou vykonávají krajské úřady. V tomto případě je tak krajským úřadům nesystémově svěřen také dozor nad výkonem samostatné působnosti obce.¹¹⁴ Zastupitelstvo projedná do 30. 6. následujícího roku závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok a přijme opatření k nápravě nedostatků.

§ 44 ZO stanoví, že „sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zvláštním zákonem“.¹¹⁵ Rozpočet obce je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti dané obce. Sestavování, schvalování, hospodaření podle rozpočtu a schvalování závěrečného účtu patří do samostatné působnosti obce. Schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce je podle § 84 odst. 2 písm. b) ZO vyhrazeno zastupitelstvu obce. Naopak zabezpečení hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádění rozpočtových opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem je podle § 102 odst. 2 písm. a) ZO vyhrazeno radě.

Co se týká rozhodování o majetku obce, Nejvyšší správní soud uvedl, že „obec disponuje se svým majetkem zcela samostatně a o své vůli v soukromoprávních vztazích, v

¹¹² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 219.

¹¹³ Přezkoumání hospodaření upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 248.

¹¹⁵ Zvláštním zákonem se rozumí zejména zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

nichž má rovné postavení jako jiné subjekty, které mohou být potencionálními prodejci či nabyvateli vlastnického práva k pozemku. V tomto svém postavení se obec řídí ustanoveními občanského zákoníku a je-li touto obcí hlavní město Praha, pak je při dispozici se svým majetkem nadto vázána zákonem o hlavním městě Praze. Není možné, aby soud nařídil prodej pozemku z majetku obce určitému zájemci, byť by mu pro odkup svědčil jakýkoli důvod. Stěžovatel nemá právní nárok na odkoupení pozemku z vlastnictví obce, neboť v těchto vztazích záleží jedině na vůli obce, resp. na vyjádření jí volených orgánů, zda na návrh kupní smlouvy přistoupí.¹¹⁶

Pokud má obec záměr prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, musí tento záměr zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Nejvyšší soud uvedl, že „zveřejněný záměr obce zciziti majetek ve vlastnictví obce nemusí obsahovat taxativní výčet podmínek, za nichž bude majetkoprávní úkon o převodu majetku s uchazečem uzavřen.“¹¹⁷ Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona¹¹⁸ platného ke dni zveřejnění záměru.

Pokud obec záměr nezveřejní, je podle ZO právní úkon od počátku neplatný. Je jedno, zda obec zahájila proces ze svého podnětu nebo na žádost někoho. Podstatné je, že obec musí umožnit neurčitému okruhu zájemců, aby se o uzavření smlouvy ucházeli. Je to obrana proti neveřejnému rozhodování o tak zásadních úkonech obce, kterým se buď majetku zbavuje, nebo jej dočasně někomu dává do užívání. Z hlediska právního procesu probíhá tak, že obec zveřejní záměr, zájemci předloží nabídky (návrhy na uzavření smlouvy) a obec jednu z nabídek akceptuje a rozhodne o uzavření smlouvy.¹¹⁹

Záměr obce by měl nejlépe schvalovat ten orgán, který pak schvaluje samotný úkon. Praxe a judikatura však například tolerují, aby záměr obce prodat či darovat schvalovala i rada nebo starosta v pravomoci rady tam, kde rada není. Toto nelze považovat za šťastné. Může to vést k paradoxním situacím - zájemce požádá o prodej nemovitosti obce, rada shledá, že nemovitost je možné prodat, záměr zveřejní, přihlásí se více zájemců, zpracovávají nabídky - aby pak zastupitelstvo prodej zrušilo.¹²⁰

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. 3 Ans 9/2005 - 114.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008.

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

¹¹⁹ HAMPLOVÁ, J. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce 1. *Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 37-38.

¹²⁰ Tamtéž, s. 37.

3.5. Přenesená působnost obce

Zatímco do samostatné působnosti obcí náleží záležitosti, které jsou územnímu samosprávnému celku „vlastní“ jakožto samosprávné korporaci, při přenesené působnosti vykonávají záležitosti jiného nositele správy – státu. Z pohledu samosprávných celků mají agendy v přenesené působnosti povahu „cizích“ záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy. Podle čl. 105 Ústavy „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Ústavní úprava tedy předpokládá, že zákon svěří přenesenou působnost orgánům územní samosprávy, nikoli územním samosprávným celkům jako takovým. Ustanovení § 7 odst. 2 ZO stanoví, že „státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“. Výkon záležitostí řazených do přenesené působnosti má pro samosprávné celky (jejich orgány) povahu povinnosti, kterou lze uložit jen na základě zákona.¹²¹

Přenesenou působnost upravuje ZO v hlavě III. Podle míry přenesení státní správy rozlišujeme tři typy (stupně) přenesené působnosti. Ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) ZO vymezuje základní rozsah přenesené působnosti (přenesená působnost I. stupně). „Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem.“ Podle § 61 odst. 1 písm. b) ZO „přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem“. V tomto případě jde o přenesenou působnost II. stupně. Pro účel výkonu přenesené působnosti je jako pověřený obecní úřad označován obecní úřad, který - vedle základního rozsahu přenesené působnosti - vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem stanoví příloha č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb.¹²² V současnosti jde o 389 obcí. Podle § 61 odst. 1 písm. c) ZO „přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem“. V tomto případě jde o přenesenou působnost III. stupně. Pro účel výkonu přenesené působnosti je jako obecní úřad obce s rozšířenou působností označován obecní úřad, který - vedle základního rozsahu přenesené působnosti a vedle přenesené působnosti II. stupně - vykonává v rozsahu jemu

¹²¹ HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo : obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 165.

¹²² Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností stanoví příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb. V současnosti jde o 205 obcí. ZO umožňuje obcím se základním rozsahem přenesené působnosti a obcím s rozšířenou působností rozsah zákonem jim svěřené působnosti modifikovat prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy.

Podle míry přenesení státní správy se dále rozlišují obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, statutární města, Brno se zvláštní přenesenou působností, Praha s působností kraje.¹²³

Podle § 61 odst. 2 písm. a) a b) ZO „při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem, a dále opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle ZO.“ V těchto věcech vykonává metodickou a odbornou pomoc vůči orgánům obcí krajský úřad. Ze státního rozpočtu je obcím poskytován příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

Ústavní soud konstatoval, že „jestliže ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu uvádí, že pokud se dále hovoří o správních orgánech, rozumějí se tím orgány uvedené v odstavcích 1 (a 2), znamená to, že jde také o orgány obce při rozhodování v oblasti přenesené působnosti. Orgány obcí tedy - obecně vzato – sice nejsou orgány státní správy [a ani právní úprava (čl. 99 Ústavy, zákon o obcích a jednotlivé speciální zákony upravující přenesenou působnost obcí) je tak nevymezuje], leč v uvedených souvislostech jako správní orgány nepochybně fungují a je třeba je za ně považovat.“¹²⁴

Obec vydává v přenesené působnosti nařízení obce. Nařízení obce mají povahu odvozených (derivativních) právních aktů, neboť pro jejich vydání je vyžadována existence zákonného zmocnění. Podle § 11 odst. 1 ZO „obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna“ a podle § 11 odst. 2 ZO „obec vykonávající rozšířenou působnost může za podmínek stanovených v odst. 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem“. Pro platnost a účinnost nařízení obce platí stejná ustanovení jako v případě obecně závazných vyhlášek obce. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu. Nařízení obce s rozšířenou působností se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Nařízení vydané obcí

¹²³ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 150.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99.

vykonávající rozšířenou působnost musí být poté každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.

Ústavní soud k problematice právních předpisů obce uvedl: „Pokud jde o právní předpisy vydávané orgány územní samosprávy (obcemi a kraji), je třeba dále rozlišovat, zda jde o výkon státní správy nebo zda je právní předpis projevem ústavního práva na územní samosprávu. Ústava v čl. 105 umožňuje, aby zákon svěřil orgánům územní samosprávy i výkon státní správy; tu pak obec vykonává v tzv. přenesené působnosti. Pravomoc obce vydávat právní předpisy ve sféře přenesené působnosti je založena již čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle § 11 odst. 1 ZO tak obec činí ve formě nařízení obce. Podle § 61 odst. 2 písm. a) ZO se přitom obec řídí zákony a jinými právními předpisy, z čehož vyplývá, že nařízení obce musí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu. Vedle toho pravomoc vydávat právní předpisy ve sféře působnosti samostatné ve formě obecně závazných vyhlášek je založena jiným ustanovením Ústavy, čl. 104 odst. 3. Podle § 35 odst. 3 písm. a) ZO se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí pouze zákonem, a nikoli již jinými právními předpisy. V oblasti samostatné působnosti se přitom uplatňuje tzv. výhrada zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy): samostatnou působnost obcí a krajů tak lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly. V případě přenesené působnosti se výhrada zákona neuplatní, takže zákon může svěřit danou problematiku právním předpisům nižší právní síly a může také upravit vzájemné vztahy mezi nimi.“¹²⁵

3.6. Orgány obce

Každá veřejnoprávní korporace může navenek jednat jen svými orgány, resp. prostřednictvím funkcionářů – fyzických osob. Právo obce ustanovovat své orgány a úřední osoby bez zásahů státní správy je jedním z projevů územní samosprávy. Literatura hovoří v tomto směru o tzv. organizační výsosti – oprávnění samosprávných celků samostatně upravovat svou vnitřní a vnější organizaci.¹²⁶

Ústava v čl. 101 odst.1 ve vztahu k organizaci obcí uvádí, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“, o jiných orgánech obce se nezmiňuje. V § 5 odst. 1 ZO je stanoveno, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce“. Podle § 5 odst. 2 ZO „orgánem obce je též

¹²⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04.

¹²⁶ HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo : obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 165.

komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti“. Ustanovení ZO opakuje zásadu obsaženou v čl. 101 odst. 1 Ústavy a stanovuje i další orgány obce. Podle zákona o obecní policii¹²⁷ je orgánem obce také obecní policie.

Z ustanovení Ústavy i ZO vyplývá, že „vrcholným“ samosprávným orgánem obce je zastupitelstvo. „Vrcholným“ orgánem není v tom smyslu, že by šlo o orgán všem ostatním orgánům nadřízený, ale v tom smyslu, že do jeho působnosti spadají nejdůležitější záležitosti místní samosprávy.¹²⁸ Zastupitelstvo je orgánem voleným občany obce. Tento princip odpovídá i obsahu čl. 3 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy, kde je stanoveno, že „právo na místní samosprávu vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jsou jim odpovědné“. Ani v Ústavě ani v ZO není institucionalizace práva na samosprávu vyjádřena zcela přesně. Sama Evropská charta místní samosprávy v čl. 3 odst. 2 říká, že „toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon“. Evropská charta místní samosprávy vychází ze zastupitelského modelu místní samosprávy, připouští však i výkon samosprávy prostředky přímé demokracie, v případě České republiky tedy ve formě místního referenda.

Ne všechny obce musejí mít všechny orgány vypočtené v § 5 odst. 1 ZO. Např. podle § 99 odst. 3 věty třetí se rada nevolí v obcích, kde zastupitelstvo má méně než 15 členů. V takových obcích vykonává pravomoc rady obce starosta s výjimkami stanovenými v zákoně. Podle § 106 odst. 1 starosta zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, a to v případech stanovených zvláštními zákony, ze zvláštních zákonů však nemusí nutně vyplynout povinnost takové orgány zřizovat.¹²⁹

Orgány obce můžeme rozeznávat z hlediska jejich složení na kolegiální, složené z více osob (zastupitelstvo, rada, výbory zastupitelstva, komise rady) a na individuální, tvořené jedincem (starosta). Z hlediska demokratické legitimacy je můžeme rozdělit na přímo volené občany (zastupitelstvo), volené zastupitelstvem (rada, starosta, výbory) a ustanovované jinak (komise, zvláštní orgány obce). Z hlediska právního základu pak lze orgány obce rozdělit na prvotně ústavně zakotvené (zastupitelstvo) a prvotně zákonně zakotvené (ostatní orgány v obci, včetně zastupitelstva v městské části).¹³⁰

¹²⁷ § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 31.

¹²⁹ Tamtéž, s. 32.

¹³⁰ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 169.

4. Zastupitelstvo obce

4.1. Působnost a pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvo je nejdůležitějším orgánem obce v oblasti samostatné působnosti obce. Zastupitelstvo je jediný z orgánů obce, který výslovně zmiňuje Ústava. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“. Čl. 104 odst. 2 Ústavy stanoví, že „zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku“. Zastupitelstvo je tedy vrcholným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti (samosprávy). Je orgánem kolektivním. Je jediným obecním orgánem, který svou legitimitu odvozuje z přímých voleb.

V § 84 ZO a § 85 ZO jsou stanoveny pravomoci zastupitelstva. Podle § 84 odst. 1 ZO „zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce.“ V tomto ustanovení je jiným způsobem vyjádřen princip čl. 101 odst. 1 Ústavy.

§ 84 odst. 2 ZO stanoví záležitosti vyhrazené zastupitelstvu v samostatné působnosti. Tyto pravomoci nemůže zastupitelstvo delegovat na jiné orgány obce.

Zastupitelstvu je vyhrazeno „schvalovat program rozvoje obce“. Program rozvoje obce má zásadní povahu pro rozhodování zastupitelstva a dalších orgánů obce v samostatné působnosti. ZO ani jiné zákony neupravují jeho obsah či způsob přípravy a projednávání. Dokument je přijímám v režimu běžného usnesení zastupitelstva. De lege lata se jeví spíše jako politický program činnosti zastupitelstva.¹³¹

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno „schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce“. Nejvyšší soud uvedl, že „význam tohoto ustanovení není jen kompetenční, ale spočívá i v tom, že schválený rozpočet vyjadřuje vůli zastupitelstva jako nejvyššího orgánu obce, pokud jde o použití finančních prostředků obce. Z toho vyplývá závaznost schváleného rozpočtu obce pro ostatní orgány obce.“¹³² Rozpočtový proces upravuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zastupitelstvo schvaluje rozpočet obce a jeho realizaci pak kontroluje schválením závěrečného účtu. Za tímto účelem zastupitelstvo povinně zřizuje finanční výbor, který kontroluje hospodaření obce.

Kontrola nad hospodařením obce je sledována i v dalších vyhrazených pravomocích zastupitelstva, jimiž jsou zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce, zřizování a

¹³¹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 473.

¹³² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006.

rušení příspěvkových organizací (právnícké osoby) a organizačních složek obce (zařízení obce bez právní subjektivity) a schvalování jejich zřizovacích listin. § 35a odst. 1 ZO stanoví, že „obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak“. V ZO je následně specifikováno, že zastupitelstvu je vyhrazeno „zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny“, dále „rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách“. Zastupitelstvu je také vyhrazeno „rozhodovat o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhnout zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis“.¹³³

S kompetencí obce zakládat právnické osoby, resp. vstupovat do již založených právnických osob souvisejí další vyhrazené pravomoci zastupitelstva, a sice „delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast“, a pravomoc „navrhovat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání“. ZO neurčuje, kdo by měl či kdo by naopak nemohl být zástupcem obce, který bude zastupitelstvem delegován na valnou hromadu obchodní společnosti, může tedy jít jak o člana zastupitelstva, tak o zaměstnance obce či o kteroukoliv jinou osobu.¹³⁴ V případě, že obec je jediným společníkem obchodní společnosti, je podle § 102 odst. 2 písm. c) ZO rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti vyhrazeno radě obce. Pokud jde o ostatní orgány obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, v těchto případech má zastupitelstvo pravomoc navrhnout zástupce obce do těchto orgánů (a také navrhnout jejich odvolání), přičemž o personálním složení těchto orgánů rozhodují typicky jejich valné hromady jako nejvyšší orgány obchodních společností.

Mezi vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce je v ZO zařazena pravomoc „vydávat obecně závazné vyhlášky obce“. Tato pravomoc vyplývá již z čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Vyhrazenou pravomocí zastupitelstva je dále pravomoc „rozhodovat o vyhlášení místního referenda“. Místní referendum je přímým rozhodováním místního společenství

¹³³ Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 474.

(resp. konkrétně oprávněných občanů obce), formou souhlasu či nesouhlasu, o konkrétně položených otázkách jeho samosprávy (otázkách, které patří do samostatné působnosti obce).¹³⁵

Podle § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů se „v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce“ s tím, že některé z těchto záležitostí jsou podle § 7 zákona o místním referendu z místního referenda vyňaty. Místní referendum nelze konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce, v případech, kdy se rozhoduje ve správním řízení, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, přičemž rozhodnutí je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (§ 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu). Rozhodnutí je pak pro zastupitelstvo závazné (§ 49 zákona o místním referendu).

Zastupitelstvo vyhlašuje místní referendum z vlastní iniciativy či na návrh přípravného výboru. Jestliže zastupitelstvo odmítne vyhlásit místní referendum, může se přípravný výbor obrátit na správní soud. Pokud zastupitelstvo nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum, vyzve Ministerstvo vnitra zastupitelstvo, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu, jinak Ministerstvo vnitra zastupitelstvo rozpustí.¹³⁶

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno „navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí“. Zastupitelstvu je vyhrazeno navrhovat změny katastrálních území, přičemž pravomoc provádět jejich změny náleží katastrálním úřadům. Vlastní úprava provádění změn je obsažena ve vyhlášce č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zastupitelstvo schvaluje

¹³⁵ KADEČKA, S., RIGEL, F. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. *Právní rozhledy*, 2009, č. 7, s. 229.

¹³⁶ V souvislosti s dřívějším zněním zákona o místním referendu z roku 2004 ZO umožňoval rozpuštění zastupitelstva i v případě, že by zastupitelstvo nepostupovalo v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu konaném v záležitosti samostatné působnosti obce.

dohody o změně hranic obce a o slučování obcí. Tato pravomoc souvisí s ustanoveními ZO upravující území obce a jeho změny. Ne zcela logickou se jeví skutečnost, že zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat o sloučení obce s jinou obcí, není mu však vyhrazeno rozhodovat o připojení obce k jiné obci. Přitom zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat o změně hranic obce, což je méně závažná otázka než rozhodování o zániku obce (v případě obce, která se připojuje k jiné) nebo o takovém zásahu, jakým je rozšíření území obce o území připojované obce (v případě obce, k níž se jiná obec připojuje). Připojení obce k jiné obci znamená zvýšení počtu obyvatel obce a má pak důsledky pro určování počtu členů zastupitelstva i pro rozpočtové určení výnosu daní.¹³⁷

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno „rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství“. Poněkud paradoxní je, že zastupitelstvu není vyhrazeno rozhodovat o změně názvu obce, ke které dává souhlas Ministerstvo vnitra.¹³⁸

Zastupitelstvo také rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce. Rovněž uděluje a odnímá čestné občanství obce a ceny obce.

Další skupina záležitostí, které jsou vyhrazeny k rozhodování zastupitelstvu, jsou pravomoci související s interními záležitostmi. Jde jednak o rozhodování o konstituování dalších orgánů obce a jednak rozhodování o právních poměrech členů zastupitelstva. Zastupitelstvo „volí z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce.“ K tomu má dojít na ustavujícím zasedání zastupitelstva, nic však samozřejmě nebrání tomu, aby k volbám členů rady docházelo (v návaznosti na jejich odvolání či vzdání se funkce) v průběhu funkčního období zastupitelstva. Zastupitelstvo také „zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce“.

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno „stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva“. Při určování počtu členů rady obce je zastupitelstvo limitováno ustanovením § 99 odst. 3 ZO, podle kterého „počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.“ V případě určování počtu dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva zastupitelstvo žádným zákonným ustanovením limitováno není. Zastupitelstvo určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni. Dále stanoví výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva a také rozhoduje o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým

¹³⁷ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 475.

¹³⁸ Tamtéž, s. 476.

osobám, které nejsou členy zastupitelstva, za výkon funkce členů výborů. Zastupitelstvu je rovněž vyhrazeno stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva.

Zastupitelstvo rozhoduje o zrušení usnesení rady, jsou-li mu předložena k rozhodnutí podle § 105 odst. 1 ZO.

ZO stanoví, že „není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce“. V tomto ustanovení je tak zahrnuta pravomoc zastupitelstva vydávat nařízení v přenesené působnosti.

Mezi vyhrazené pravomoci zastupitelstva také patří pravomoc „zřizovat a zrušovat obecní policii“. Obecně je pravomoc obce zřizovat a rušit obecní policii stanovena v § 35a odst. 2 ZO. Není zákonnou povinností obce mít obecní policii a je tedy na úvaze zastupitelstva, zda obecní policii zřídí či nikoliv.

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno „plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem“. Z tohoto ustanovení vyplývá, že je-li kdekoliv v jiném zákoně než v ZO stanovena pravomoc zastupitelstva, tak byt' by nebylo současně stanoveno, že taková pravomoc je pravomocí vyhrazenou, na základě tohoto ustanovení platí, že tomu tak je. Příkladem takové kompetence je pravomoc zastupitelstva podle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, kde jsou stanoveny záležitosti, o kterých zastupitelstvo rozhoduje v samostatné působnosti.¹³⁹

V § 85 ZO jsou stanoveny majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu. Zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodování o zvlášť významných majetkoprávních úkonech. Smyslem ustanovení je poskytnout zvýšenou ochranu majetku obce.

§ 84 odst. 4 ZO stanoví, že „zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2“. Toto ustanovení by mohlo být vykládáno tak, že zastupitelstvo nemůže o otázkách uvedených v § 102 odst. 2 ZO vůbec rozhodovat. Takový výklad ovšem neodpovídá ústavnímu postavení zastupitelstva. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem a podle čl. 104 odst. 2 Ústavy rozhoduje zastupitelstvo ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Z těchto ustanovení vyplývá, že by neměla existovat žádná otázka v samostatné působnosti, o níž by zastupitelstvo nemohlo rozhodovat. To odpovídá i čl. 3 odst. 2 věty první Evropské chartě místní samosprávy. Ustanovení § 84 odst. 4 ZO je tedy třeba chápat tak, že zastupitelstvo si

¹³⁹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 478.

nemůže pravomoci rady obce podle § 102 odst. 2 vyhradit v tom smyslu, že by už o ní rada nemohla dále rozhodovat, může však o otázkách obsažených v tomto ustanovení rozhodnout v konkrétním případě.¹⁴⁰

4.2. Zasedání zastupitelstva obce

Podle § 92 odst. 1 ZO „zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtman kraje. Zasedání zastupitelstva obce se koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu.“ Tříměsíční lhůta ke konání zasedání zastupitelstva je z hlediska fungování kolektivních orgánů do jisté míry nadbytečným pravidlem, neboť by mělo záležet jen na příslušném orgánu, kdy a k jakým záležitostem se sejde. O záležitostech vyhrazených zastupitelstvu k rozhodnutí tak jako tak nemůže rozhodovat jiný orgán obce a případná obava z neveřejného rozhodování i závažných otázkách správy obce tak není na místě. Zákon navíc nespojuje žádné právní důsledky s tím, jestliže se zastupitelstvo po dobu delší než tři měsíce nesejde. Tříměsíční lhůta ke konání zasedání zastupitelstva je lhůtou pořádkovou, což ovšem neznamená, že by neměla být vůbec dodržována. Dodržování této podmínky ale většinou nečiní praktické problémy, neboť množství věcí, o nichž zastupitelstva musejí podle zákona rozhodovat, de facto v zásadě vyžaduje jejich pravidelné svolávání v zákonem předpokládaných lhůtách. Zasedání zastupitelstva se konají v územním obvodu obce, což má zajistit dodržování principu veřejnosti zasedání zastupitelstva, resp. umožnění účasti občanů obce na zasedání a veřejnou kontrolu zastupitelstva.¹⁴¹

Zasedání zastupitelstva svolává starosta a v době jeho nepřítomnosti nebo pokud starosta nevykonává svou funkci též místostarosta či jiný člen zastupitelstva.

Pokud jde o ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva, podle § 91 odst. 1 ZO ho svolává dosavadní starosta po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, a jestliže byl návrh na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování podán, do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z podaných návrhů

¹⁴⁰ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 480.

¹⁴¹ Tamtéž, s. 497.

nebylo vyhověno. Ustavujícímú zasedání předsedá zpravidla dosavadní starosta, případně nejstarší člen zastupitelstva do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta. Zastupitelstvo volí na svém prvním zasedání starostu, místostarostu a další členy rady obce. Pokud by se zasedání nově zvoleného zastupitelstva nekonalo ve stanovené patnáctidenní lhůtě, svolá je po uplynutí této lhůty Ministerstvo vnitra, ledaže soud vyhověl návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování.

„Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání. (§ 92 odst. 1 ZO)“ Podle § 89 ZO platí, že „nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.“¹⁴² Toto ustanovení má chránit výkon práva obce jako územního společenství občanů na samosprávu před nečinností voleného samosprávného orgánu. Do doby, než bude zvoleno nové zastupitelstvo, postupuje se podle § 102a a 107 ZO.

V ZO je stanoveno, že „poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, oznámí obecní úřad neprodleně tuto skutečnost krajskému úřadu. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o záležitostech podle § 84 odst. 2 a § 85, s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria.“

„Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce¹⁴³ obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. (§ 93 odst. 1 ZO)“ Toto ustanovení souvisí s § 93 odst. 2 ZO, podle něhož „zasedání zastupitelstva obce je veřejné“ a v návaznosti na to i právy občanů obce podle § 16 odst. 2 písm. c) a d) ZO, která se uplatňují vůči zastupitelstvu. Veřejnost nelze ze zasedání zastupitelstva žádným způsobem vyloučit. Konat zasedání zastupitelstva, na které by veřejnost neměla přístup, by odporovalo zákonu. Usnesení přijatá na takovém zasedání by musela být hodnocena jako nezákonná. V § 93 odst. 3 ZO se stanoví okruh osob, kterým musí být na zasedání zastupitelstva na požádání uděleno slovo. Jde o člena vlády nebo jím určeného zástupce, senátora, poslance a zástupce orgánů kraje.

¹⁴² § 67 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Protože zasedání zastupitelstva je veřejné, mohou občané obce vidět, jak hlasují jimi zvolení členové zastupitelstva (zastupitelé). Vidět tu neznamena jen možnost osobní přítomnosti při hlasování, ale i možnost zjistit ze zápisů o průběhu jednání, jak zastupitelé hlasovali, pokud se toto zaznamenává. Mohou tak kontrolovat, zda zvolení zástupci skutečně naplňují své volební programy. Nevýhodou je, že hlasující mohou být pod tlakem kolegů, klubů, stranických skupin a nemusejí vždy rozhodovat podle svého nejlepšího svědomí.¹⁴⁴

Podle § 16 odst. 2 písm. f) ZO „občané obce starší osmnácti let mají právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem a je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, a jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů“. ZO uvádí dva způsoby, jak lze požadovat projednání určité záležitosti týkající se samostatné působnosti obce. Jeden či více občanů obce může požadovat projednání určité záležitosti písemně nebo ústně a příslušný orgán obce rozhodne, zda vůbec bude záležitost projednána. Pokud je žádost podána písemně a podepíše ji nejméně 0,5 % občanů obce, je povinností zastupitelstva nebo rady předloženou záležitost v zákonem stanovených lhůtách projednat.

Podle § 94 odst. 1 ZO „právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory“. Podle § 94 odst. 2 ZO „o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce“.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „žádá-li občan obce, aby mu bylo umožněno podat návrh na zařazení určitého bodu do programu probíhajícího zasedání zastupitelstva, dovolává se práva, které nelze dovodit z žádného zákonného ustanovení obecního zřízení. Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) ZO předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva. Povinnost projednat navrhovanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce. Nejedná-li se o tento případ, neodpovídá právu požadovat projednání určité záležitosti povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.“¹⁴⁵

Obdobně Nejvyšší správní soud uvedl, že „občan obce není oprávněným subjektem k tomu, aby mu podle § 94 odst. 1 ZO svědčilo právo předkládat návrhy k zařazení na pořad

¹⁴⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 132.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006 - 76.

jednání připravovaného zasedání zastupitelstva. Toto právo mají jen zastupitelé, rada a výbory. Občan obce se proto může obrátit na oprávněnou osobu podle § 94 odst. 1 ZO se svým návrhem. Druhou možností je vystoupit v rámci rozpravy před hlasováním o programu zastupitelstva a přednést zde svůj návrh, případně vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si návrh osvojil někdo z přítomných osob s návrhovacím právem podle § 94 odst. 1 ZO, mohl by pak stěžovatelem přednesený požadavek navrhnout k zařazení na program zasedání. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takový přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo. Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud zastává názor, podle nějž má každý občan obce právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc.¹⁴⁶

Podle § 87 ZO „k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“ Nadpoloviční většinu nutnou pro přijetí usnesení je třeba odvozovat z faktického počtu zastupitelů.

V ZO je stanoveno, že „o průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení“. Toto ani jiné ustanovení nestanoví, kdo konkrétně zápis z jednání zastupitelstva pořizuje, tuto otázku je tedy možno upravit v jednacím řádu nebo je možné ji řešit ad hoc na každém zasedání zastupitelstva.¹⁴⁷

„Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva“. Nový ZO neodstranil dvojkolejnost právní úpravy v tom smyslu, že ZO ukládá povinnost mít uložen zápis z jednání na obecním úřadě k nahlédnutí, a zákon o svobodném přístupu k informacím dává možnost žádat o fotokopii zápisu.¹⁴⁸

„Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. (§ 96 ZO)“ Jednací řád by měl řešit postupy, které právní předpisy

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 9. 2007, sp. zn. 3 Aps 7/2006 - 103.

¹⁴⁷ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 511.

¹⁴⁸ HAMPLOVÁ, J. Některé změny v oblasti obecního práva účinné od r. 2003. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 7 a 8, s. 59.

neupravují. Měl by upravovat svolání zasedání zastupitelstva, přípravu a průběh zasedání, postup schvalování programu zasedání, způsob hlasování, dále podrobnosti o přípravě usnesení zastupitelstva, způsob zabezpečení a kontroly plnění usnesení, podrobnosti o pořizování zápisu. Jednací řád může dále obsahovat ustanovení o dotazech, připomínkách a podnětech zastupitelů, ustanovení o možnosti zřizování odborných pracovních skupin pro přípravu složitých bodů jednání zastupitelstva. Jednací řád může obsahovat také další povinnosti zastupitelů a možnost zřízení politických klubů z řad zastupitelů.¹⁴⁹ Pokud zastupitelstvo jednací řád přijme, ovšem v konkrétním případě pak postupuje v rozporu s ním, nejde a nezákonnost, ale o porušení vnitřního dokumentu zastupitelstva, a není proto důvod pro zásah ze strany státu. Něco jiného by samozřejmě bylo, pokud by jednací řád nebo některé jeho ustanovení byly v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že i jednací řád je usnesením zastupitelstva, byl by důvod pro postup podle § 124 ZO.¹⁵⁰

4.3. Členové zastupitelstva obce

Zastupitelstvo tvoří členové zastupitelstva (zastupitelé) zvolení ve všeobecných, rovných a přímých volbách tajným hlasováním. Zásada rovnosti volebního práva v sobě zahrnuje dvě stránky. První z nich je, že na zvolení jednoho zastupitele je třeba stejného (relativně stejného) počtu hlasů. Druhou stránkou pak je, že hlas každého voliče má stejnou váhu a nikdo z nich nemá zvýhodněné postavení. Přímé volební právo znamená přímý (bezprostřední) výběr kandidátů voličem bez jakýchkoliv zástupců. Tajnost hlasování znamená, že nikdo nemá právo vědět, jakým způsobem volič hlasoval, komu dal svůj hlas. Výjimka z této zásady platí pouze v případech, kdy volič nemůže (není fyzicky schopen) upravit hlasovací lístek. Tajnost hlasování je nejen právem, ale i povinností. Tomu, kdo nevstoupí do prostoru určeného k úpravě hlasovacích lístků, nebude hlasování umožněno.¹⁵¹

§ 67 ZO stanoví, že „zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet na každé volební období stanoví v souladu s tímto zákonem zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev v obcích“. Z tohoto ustanovení vyplývá, že počet členů zastupitelstva není konstantní, ale stanoví ho pro každé jednotlivé volební období dosavadní zastupitelstvo, a to ve lhůtě nejpozději 85 dnů přede dnem voleb

¹⁴⁹ BÝMA, M., SAMKOVÁ, P. Jednání zastupitelstva a rady obce. *Moderní obec*, 2006, č. 12, s. 49.

¹⁵⁰ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 513.

¹⁵¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 137.

(pro nové volny může být tato lhůta zkrácena nejvíce o jednu třetinu). Podle § 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí¹⁵² se volby konají ve dvou dnech a vyhlašuje je prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Podle čl. 102 odst. 1 Ústavy „členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“. Čl. 102 odst. 2 Ústavy stanoví, že „funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období“.

Kritéria, podle nichž se určuje počet členů zastupitelstva, jsou stanovena v § 68 odst. 1 ZO. „Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci do 500 obyvatel 5 až 15 členů, nad 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů, nad 3 000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů, nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů, nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů a nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů.“ Rozhodující pro stanovení počtu zastupitelů je počet obyvatel obce k 1. 1. roku, v němž se konají volby. Počet zastupitelů, který dosavadní zastupitelstvo určilo pro nové volební období, musí být oznámen na úřední desce obecního úřadu nejpozději do 2 dnů po jeho stanovení a kromě toho může být uveřejněn způsobem v místě obvyklým. Tento údaj je důležitý pro volební strany, které v obci hodlají ve volbách kandidovat, neboť se od něj odvíjí maximální možný počet kandidátů, které mohou uvést na své kandidátní listině. Pro voliče samotné až tak podstatné zveřejnění tohoto počtu není, neboť se tento údaj dozvědí z hlasovacího lístku, jehož je povinnou náležitostí. Pokud by zastupitelstvo 85 dnů před konáním voleb nestanovilo počet zastupitelů, bude se volit počet členů zastupitelstva podle členů zastupitelstva v končícím volebním období. Jestliže dojde ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce, stanoví počet členů zastupitelstva Ministerstvo vnitra.

V průběhu volebního období nelze počet zastupitelů měnit, pokud nedojde k vyhlášení nových voleb. Počet zastupitelů může být nižší, než stanovený počet, ale nesmí klesnout pod jednu třetinu oproti počtu určenému podle zákona. Zákon nezná institut doplňkových voleb, kdy by se volili členové zastupitelstva do chybějícího počtu. Stejná situace by nastala, pokud počet členů zastupitelstva klesne pod pět bez ohledu na to, zda jde o více než jednu třetinu.¹⁵³

Podle § 69 ZO „mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování“. Podle ZO mandát zastupitele vzniká zvolením, tj. okamžikem, kdy je

¹⁵² Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 137.

ukončeno hlasování ve volební místnosti. V tomto okamžiku již došlo ke zvolení, ale výsledky volby nejsou známy. Je mylný názor, že mandát vzniká až složením slibu. Odmítnutí složení slibu nebo jeho složení s výhradou již zakládá zánik mandátu.¹⁵⁴ Jako zákonná podmínka volitelnosti do zastupitelstva obce je stanovena podmínka trvalého pobytu. „Nelze být občanem jedné obce pro jednu oblast veřejného práva (např. daňového) a občanem obce druhé pro jinou oblast veřejného práva.“¹⁵⁵

Zastupitel skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení účastní, slib, který zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ Svůj slib skládá před zastupitelstvem pronesením slova „slibuji“ a složení slibu potvrdí svým podpisem. ZO přinesl změnu textu slibu oproti předchozí právní úpravě. Poprvé se v textu tohoto nepochybně etického prohlášení objevuje výslovně jako pilíř jeho obsahu zájem obce či města a zájem občanů.¹⁵⁶

Mandát zastupitele je reprezentativní, zastupitel vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy. Občas bývá vykládán reprezentativní mandát jako ve svém důsledku neodpovědný. Nicméně v našem politickém systému lze realizovat politickou odpovědnost tím, že dotyčný zastupitel bude chtít, aby voliči v příštích volbách dali důvěru jemu osobně nebo volební straně, za níž kandidoval. Protože politické strany rozhodují o pořadí na kandidátkách, pak s přihlédnutím k příštím volbám značná část zastupitelů koriguje svou vůli dle vůle politické strany. Zcela neodpovědný a volný je ten, kdo již nehodlá kandidovat a necítí se nijak vázán na toho, z jehož kandidátky vzešel. Obdobné postavení mají nezávislí kandidáti. Politická vázanost se projevuje především ve velkých městech, se silnými organizacemi politických stran. V malých obcích většina stran nemá místní organizace a převážnou část zastupitelů tvoří individuální nezávislí kandidáti.¹⁵⁷

Podle § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je funkce zastupitele neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, zařazeným do obecního úřadu této obce nebo s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu, avšak pouze za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce nebo za

¹⁵⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 143.

¹⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

¹⁵⁶ HAMPLOVÁ, J. Člen zastupitelstva obce. *Právní rádce*, 2000, č. 8, s. 16.

¹⁵⁷ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 172.

podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou (primátorem), hejtmánem nebo radou kraje či radou obce. Podle § 5 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je funkce zastupitele neslučitelná s výkonem státní správy podle služebního zákona.¹⁵⁸ I jiné zákony než zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví neslučitelnost funkce zastupitele s jinými funkcemi – soudce, státního zástupce, člena, viceprezidenta a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, inspektora a předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů.¹⁵⁹

Ustanovení § 70 ZO stanoví, že „funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.“ Podle zákoníku práce „výkonem veřejné funkce se rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním nebo časovým obdobím a je obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.“¹⁶⁰

Zastupitel je dále úřední osobou ve smyslu zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.¹⁶¹ Podle § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku je „úřední osobou člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.“ K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákoníku vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.

Zastupitel, jakožto osoba vykonávající veřejnou funkci, nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Pracovní poměr je jedním ze základních pracovněprávních vztahů. Za jiný obdobný poměr lze považovat např. služební poměr. Výkon funkce zastupitele nelze zaměňovat nebo dokonce ztotožňovat např. s pracovněprávními vztahy, tj. s takovými právními vztahy, které vznikají při výkonu závislé práce¹⁶² mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Výkon funkce zastupitele nenaplňuje znaky závislé práce, není zde žádný zaměstnanec a zaměstnavatel, neexistují zde žádné vztahy nadřízenosti a podřízenosti.¹⁶³

¹⁵⁸ 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), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 170.

¹⁶⁰ § 201 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ Podle zákona č. 40/1961 Sb., trestního zákona s účinností do 31. 12. 2009 se místo pojmu úřední osoba používal pojem veřejný činitel.

¹⁶² § 2 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 406.

Zastupitelům, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,¹⁶⁴ a zastupitelům, kteří před zvolením do funkce zastupitele nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění zastupitelé, poskytuje obec za výkon funkce uvolněného zastupitele odměnu podle ZO. Odměnou se rozumí peněžité plnění poskytovaná obcí uvolněným zastupitelům za výkon jejich funkce. Odměnou je měsíční odměna a odměna při skončení funkčního období. Neuvolněným zastupitelům, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy. Náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli. Neuvolněným zastupitelům, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou. Neuvolněným zastupitelům může být za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna. Zastupitelům také náleží v souvislosti s výkonem jejich funkce cestovní náhrady, stanovené právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru.

V § 82 ZO jsou uvedena práva zastupitele při výkonu jeho funkce. Zastupitel má při výkonu své funkce právo iniciativy, tj. právo předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání. Dále má právo interpelace, tj. právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila, přičemž písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů. Zastupitel má také právo na informace, tj. právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce, přičemž informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Další práva zastupitele jsou buď výslovně upravena v jednotlivých ustanoveních ZO (např. právo volit a být volen do dalších orgánů obce či právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva) nebo z ustanoveních ZO vyplývají nepřímě (např. právo podílet se na rozhodování zastupitelstva, které náleží k nejdůležitějším právům zastupitele vůbec). S právy zastupitele souvisí i skupina práv týkajících se jeho materiálního zabezpečení (právo na odměnu za výkon funkce, cestovní náhrady, dovolená).

S výkonem funkce zastupitele jsou spojena nejen práva, ale i některé povinnosti. Vedle základní povinnosti složit slib je podle § 83 odst. 1 ZO zastupitel povinen účastnit se

¹⁶⁴ § 124 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

zasedání zastupitelstva a také zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, a má povinnost plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží. Dále je zastupitel povinen hájit zájmy občanů obce, v čemž se v mnohém promítá obsah jím skládaného slibu, a je povinen jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Povinností zastupitele je také vyvarovat se střetu zájmů. Podle § 83 odst. 2 ZO „člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce“. Problematika střetu zájmů je obsažena v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Funkce zastupitele zaniká prvním dnem voleb nového zastupitelstva, odmítnutím složení slibu nebo složením slibu s výhradou, doručením písemné rezignace starostovi, vyslovením ztráty mandátu z důvodu neslučitelnosti funkcí, vyslovením ztráty volitelnosti, pravomocným rozhodnutím soudu odsuzujícího zastupitele k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin, dále úmrtím zastupitele a zánikem obce.¹⁶⁵

Po uprázdnění mandátu nastupuje za tohoto člena náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v určeném pořadí. Mandát vzniká dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu. Takto nastoupenému zastupiteli předá rada (a není-li zřízena, pak zastupitelstvo) do 15 dnů od uprázdnění mandátu osvědčení o tom, že se stal zastupitelem a kterým dnem se jím stal. Pokud není náhradník, zůstává mandát neobsazen do konce volebního období.¹⁶⁶

4.4. Výbory zastupitelstva obce

Podle § 117 odst. 1 ZO „zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory“. Výbory jsou orgány zastupitelstva a nikoliv orgány obce ve smyslu § 5 ZO. ZO rozeznává finanční výbor, kontrolní výbor, výbor pro národnostní menšiny a osadní výbor. Záleží na vůli zastupitelstva, zda výbor zřídí či nikoliv. Finanční výbor,

¹⁶⁵ KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2003, s. 50-52.

¹⁶⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 144.

kontrolní výbor a v některých případech výbor pro národnostní menšiny ovšem zastupitelstvo zřizuje povinně.

Výbor jako iniciativní a poradní orgán nemá rozhodovací pravomoc. Výbor předkládá zastupitelstvu svá stanoviska a návrhy, plní úkoly, kterými jej pověřil zastupitelstvo a odpovídá zastupitelstvu ze své činnosti. Předsedou výboru musí být člen zastupitelstva, to však neplatí v případě předsedy osadního výboru. Počet členů výboru je vždy lichý. Protože je výbor kolektivním orgánem, musí mít tedy nejméně tři členy. Výbor se schází podle potřeby. ZO neurčuje, jak často se má výbor sejit a četnost jednání výboru tak bude záležet na úkolech svěřených mu zastupitelstvem a na iniciativě předsedy výboru nebo jiného člena výboru pověřeného jeho svoláváním. Výbor rozhoduje formou usnesení, které se vyhotovuje v písemné formě a je podepsáno předsedou výboru. Usnesení je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru.

Zásady jednání výborů je vhodné upravit v jednacím řádu výborů, který může být součástí jednacího řádu zastupitelstva. Jednací řád výborů může stanovit postavení výborů, jejich úkoly, složení výborů, zánik funkce člena výboru, dále jednání výborů a přijímání usnesení a hlasování.¹⁶⁷

Zastupitelstvo vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor. Finanční i kontrolní výbor je nejméně tříčlenný, přičemž členem nemůže být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

„Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.“ Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce bez ohledu na pověření zastupitelstvem, protože toto zmocnění vyplývá přímo ze zákona. Finanční výbor kontroluje, zda je majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce, zda obec pečuje o zachování a rozvoj svého majetku, zda obec vede řádnou evidenci svého majetku či zda obec dodržuje rozpočet. Finanční výbor upozorňuje zastupitelstvo na zjištěné nedostatky a může navrhnout jejich řešení. Nad rámec tohoto plní i další úkoly zadané mu zastupitelstvem.

„Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce“. Tak jako finanční výbor i kontrolní výbor plní nejen úkoly, které mu byly zadány zastupitelstvem, ale rovněž úkoly, které mu byly uloženy přímo ze zákona.

¹⁶⁷ BÝMA, M., SAMKOVÁ, P. Jednání zastupitelstva a rady obce. *Moderní obec*, 2006, č. 12, s. 50.

Finanční i kontrolní výbor pořídí o provedené kontrole zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru, který provedl kontrolu, a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. Zápis je pak výborem předložen zastupitelstvu a připojí se k němu vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.

Vedle finančního a kontrolního výboru může zastupitelstvo zřídit výbor pro národnostní menšiny. V některých případech musí být výbor pro národnostní menšiny zřízen povinně. „Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona;¹⁶⁸ vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru“. Definicí národnostní menšiny obsahuje zákon o právech příslušníků národnostních menšin.¹⁶⁹

„V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní nebo místní výbory“. Základním významem osadních výborů je zastupovat zájmy obyvatel často vzdálených částí obce, které byly většinou někdy v historii samostatné, ale později byly připojeny k větší obci.¹⁷⁰ Členy osadního výboru tvoří občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, a jsou určeni zastupitelstvem. Zastupitelstvo určí počet členů osadního výboru, přičemž musí mít minimálně 3 členy. Zastupitelstvo také zvolí z řad členů osadního výboru předsedu osadního výboru. Předseda osadního výboru má zvláštní právo na zasedání zastupitelstva. Požádá-li o slovo, musí mu být uděleno.

Osadní výbor je iniciativním a kontrolním orgánem obce, ovšem jeho iniciativní a kontrolní funkce jsou omezeny. Mohou se vztahovat pouze k záležitostem, které se nějakým způsobem dotýkají příslušné části obce. ZO stanoví, že „osadní výbor je oprávněn předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce a vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce“. Z ustanovení vyplývá, že osadní výbor není jen iniciativním orgánem zastupitelstva, ale má iniciativní pravomoci také vůči radě.

¹⁶⁸ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁹ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁰ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 633.

5. Rada obce

5.1. Působnost a pravomoc rady obce

Mezi orgány obce dále patří podle § 5 ZO rada obce.

Podle § 99 odst. 1 ZO „rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon“. Ze skutečnosti, že rada je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti, vyplývá zejména to, že jí může zastupitelstvo ukládat usnesením úkoly (podle § 102 odst. 1 ZO rada zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem). Odpovědnost rady vůči zastupitelstvu vyplývá z toho, že zastupitelstvu je vyhrazeno volit z řad svých členů starostu, místostarosty a další členy rady a odvolávat je z funkce. Zásada o tom, že přenesenou působnost vykonává rada jen tehdy, stanoví-li tak zákon, vyplývá obecně z § 109 odst. 3 písm. b) ZO, podle něhož vykonává přenesenou působnost obce obecní úřad, a to s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Radě je ZO svěřena přenesená působnost např. při vydávání nařízení obce.

Podle § 99 odst. 3 ZO platí, že „v obci, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li ZO jinak (§ 102 odst. 4)“. Rada se nevolí v obci, kde zastupitelstvo má méně než 15 členů. V tomto případě vykonává její pravomoci ex lege starosta, s výjimkou pravomocí určených v § 102 odst. 4 ZO, které vykonává zastupitelstvo. V souvislosti s § 99 odst. 3 ZO je vhodné poukázat na souvislost s § 68 odst. 1 ZO, který umožňuje, aby i v nejmenších obcích mělo zastupitelstvo 15 členů a obec tedy mohla mít radu; původně totiž pro obec do 500 obyvatel platilo, že zastupitelstvo má 5 až 9 členů.¹⁷¹

Ustanovení § 99 odst. 3 ZO stanoví, že „radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.“ Jestliže je starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo se této funkce vzdal, přestává být i členem rady. Pokud v důsledku zániku členství v radě se její počet stane sudým, mělo by zastupitelstvo z důvodu dodržení této zákonné podmínky na svém nejbližším zasedání zvolit nového člena rady. Pokud by se tak nestalo, mohlo by to

¹⁷¹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 520.

možná zkomplikovat jednání rady, nicméně nejednalo by se o zákonný důvod pro ukončení její činnosti, ani by nešlo dovozovat neplatnost či nezákonnost jejích usnesení.

V případě, že poklesne v průběhu funkčního období počet členů rady pod 5, tedy pod nejnižší zákonem stanovený počet, a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude doplněn alespoň na 5, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo. Zastupitelstvo může rozhodování o záležitostech podle § 102 odst. 2 a 3 ZO svěřit zcela nebo zčásti starostovi. Jestliže poklesne v průběhu funkčního období počet zastupitelů pod 11 a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, končí činnost rady uplynutím třicátého dne od uprázdnění mandátů v zastupitelstvu. Od tohoto okamžiku rada nemůže vykonávat své pravomoci. Její funkce pak vykonává zastupitelstvo, které může svěřit plnění některých úkolů rady starostovi. Pokud v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady jednu třetinu počtu členů zastupitelstva, aniž počet jeho členů poklesne pod 11, plní rada nadále své funkce.

Pravomoci rady jsou stanoveny v § 102 ZO.

Podle § 102 odst. 1 ZO „rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení“. Rada má právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva podle § 94 odst. 1 ZO. Jako výkonný orgán obce v samostatné působnosti zabezpečuje rada plnění usnesení přijatých zastupitelstvem. K výkonu této i dalších svých pravomocí může využívat obecní úřad (ZO mluví o zabezpečování plnění usnesení zastupitelstva), což implikuje možnost pověřit konkrétními úkoly z toho plynoucími např. právě obecní úřad, který podle § 109 odst. 3 písm. a) ZO v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada.¹⁷²

V § 102 odst. 2 ZO jsou stanoveny pravomoci vyhrazené radě. Institut vyhrazené pravomoci rady vnesl do našeho právního řádu nový ZO. Předchozí ZO znal pouze vyhrazenou pravomoc zastupitelstva. Pravomoci vyhrazené radě jsou záležitosti, které si nemůže vyhradit zastupitelstvo, může o nich ovšem v konkrétních případech rozhodnout. Vyhrazená pravomoc rady a rozhodnutí zastupitelstvem v konkrétní záležitosti uvedené v § 102 odst. 2 ZO jsou dvě odlišné situace. Ustanovení § 102 odst. 2 ZO v kontextu Ústavy a Evropské charty místní samosprávy představuje specificky pojatou sdílenou pravomoc mezi dvěma orgány obce v tom smyslu, že rada rozhoduje o zde uvedených záležitostech nezávisle na zastupitelstvu do doby, dokud zastupitelstvo do některé věci v jednotlivém případě nezasáhne, čímž dojde k negaci vyhrazené pravomoci rady – nikoliv obecně, ale pouze v

¹⁷² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 528.

tomto individuálním případě.¹⁷³ Rada nemůže rozhodování svých vyhrazených pravomocí svěřit starostovi ani obecnímu úřadu, s výjimkou ukládání pokut a rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

Radě je vyhrazeno „zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce“. Rada podle tohoto ustanovení zabezpečuje hospodaření obce v mezích schváleného obecního rozpočtu a v případě potřeby přijímá rozpočtová opatření. Rozpočtovými opatřeními se provádějí změny rozpočtu. Rozsah, v němž bude rada provádět rozpočtová opatření, je na úvaze a rozhodnutí zastupitelstva.

Radě je dále vyhrazeno „plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2)“. Odkaz na obecní policii pochází z doby, kdy měla obecní policie formu organizační složky, nyní má formu orgánu obce. Rada dále rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, tedy vykonává působnost valné hromady ve společnosti s ručením omezeným a působnost valné hromady v akciové společnosti.

Podle § 102 odst. 2 písm. d) ZO je radě vyhrazeno „vydávat nařízení obce“. Jde o jeden z mála případů, kdy rada rozhoduje v otázkách přenesené působnosti.

Rada dále „projednává a řeší návrhy, připomínky a podněty předložené jí zastupiteli nebo komisemi rady.“ Svým způsobem jde o nadbytečné ustanovení ve vyhrazených pravomocích rady, neboť je logické, že by rada měla nějakým způsobem reagovat na návrhy, připomínky a podněty předložené jí zastupiteli či komisemi rady.¹⁷⁴

Další skupina pravomocí vyhrazených radě se týká obecního úřadu. Radě je vyhrazeno rozhodovat o vnitřním uspořádání obecního úřadu. Rada stanoví rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem¹⁷⁵, stanoví celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, dále schvaluje organizační řád obecního úřadu. Rada také kontroluje plnění úkolů obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti obce a přezkoumává na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti.

¹⁷³ BŘEŇ, J. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech svěřených radě. *Moderní obec*, 2009, č. 7, str. 41.

¹⁷⁴ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 530.

¹⁷⁵ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Radě je dále vyhrazeno „zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce a jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy“. V zásadě záleží na úvaze rady, jaké komise bude mít, v některých případech je ovšem povinností rady komisi zřídit.¹⁷⁶ Rada pak také kontroluje plnění úkolů komisemi v oblasti samostatné působnosti obce a přezkoumává na základě podnětů opatření přijatá komisemi.

Radě dále přísluší ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, stanovené v § 58 ZO. Tuto působnost může rada svěřit příslušnému odboru obecního úřadu, a to zcela nebo zčásti.

Radě je dále vyhrazeno rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Tuto působnost může rada opět svěřit příslušnému odboru obecního úřadu a nebo příspěvkové organizaci obce, a to zcela nebo zčásti.

Radě je také vyhrazeno stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Podle čl. 18 odst. Listiny základních práv a svobod „petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“. Výkon petičního práva je upraven v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.¹⁷⁷ Zákon o právu petičním pro žádosti, návrhy a stížnosti zavádí společný pojem petice. Ve správním, resp. ústavním právu, je ovšem pojem stížnost chápán ve dvou významech, a to jako petice ve smyslu petičního zákona a jednak jako tzv. jiná stížnost. Tzv. jinou stížností je např. stížnost podle správního řádu.¹⁷⁸

Podle § 102 odst. 2 písm. p) ZO je radě vyhrazeno plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem. Jakákoliv pravomoc svěřená zvláštním zákonem radě se stává pravomocí vyhrazenou, tzn. takovou, již si nemůže vyhradit zastupitelstvo a může o ní nanejvýš v konkrétních případech rozhodnout. Jako příklad pravomoci rady lze uvést § 6 odst. 6 stavebního zákon, podle něhož rada např. vydává vymezení zastavěného území či vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.

Ustanovení § 102 odst. 3 ZO stanoví, že „rada zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu

¹⁷⁶ § 28 odst. 4 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ Podle § 1 zákona o právu petičním „každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů“.

¹⁷⁸ Podle § 175 odst. 1 správního řádu „dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany“.

nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo“. Toto ustanovení je zbytkovou kompetenční klauzulí pro oblast samostatné působnosti, z níž vyplývá, že záležitosti spadající do samostatné působnosti, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu podle § 84 a 85 ZO ani nejsou zmíněny v § 102 odst. 2 ZO, spadají obecně do působnosti rady, vztahuje se na ně nicméně § 84 odst. 4, a zastupitelstvo si je tak může zcela nebo zčásti vyhradit, což by mělo za následek, že o nich rada, resp. starosta či obecní úřad, nebude moci rozhodovat, a to až do okamžiku, než zastupitelstvo toto vyhrazení zruší.¹⁷⁹

§ 102 odst. 4 ZO stanoví, že „v obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, je zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodování ve věcech uvedených v § 102 odst. 2 písm. c), d), f), j) a l)“. Toto ustanovení navazuje na § 99 odst. 2 ZO, který upravuje rozdělení pravomocí mezi orgány obce v těch obcích, kde se rada nevolí. Kompetence rady v tom případě vykonává starosta, ovšem se zákonem stanovenými výjimkami, které uvádí § 102 odst. 4 ZO. Vychází se z toho, že některé záležitosti, které ZO vyhrazuje radě, by neměly být v případě, kdy tento orgán neexistuje, svěřeny do rukou jedné osoby.¹⁸⁰ Zastupitelstvu je v tom případě vyhrazeno rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydávat nařízení obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce a přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi.

Jestliže je rada jako celek zastupitelstvem odvolána a není současně s tím zvolena nová rada, vykonává dosavadní rada svou pravomoc až do zvolení nové rady. Rada vykonává své pravomoci podle ZO i po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení nové rady nebo do zvolení starosty v případě, že se rada nevolí.

5.2. Schůze rady obce

„Rada se schází ke svým schůzím podle potřeby, její schůze jsou neveřejné. Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva a jiné osoby.“

Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat další osoby. Vzhledem k tomu, že ZO z této možnosti nikoho nevyklučuje, může jít o zastupitele, předsedy či další členy komisí rady a výborů zastupitelstva i osoby stojící zcela vně obce (např. osoby, které chtějí

¹⁷⁹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 534.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 534.

navrhnout obci určitý záměr na území obce). Schůzí rady se obligatorně zúčastňuje tajemník obecního úřadu. Rada může vydat jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady.

Schůze rady svolává starosta, resp. místostarosta určený jej zastupovat. „Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů“.

Rada pořizuje ze své schůze zápis. Zápis musí být pořízen do 7 dnů od konání schůze a podepisuje jej starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený pořad schůze rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Pokud má člen rady proti zápisu námitky, rozhodne o nich nejbližší schůze rady. Zápis ze schůze rady musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí zastupitelům.

Jak již bylo řečeno výše, schůze rady jsou neveřejné, což je opak pravidla vztahujícího se na jednání zastupitelstva, která jsou vždy veřejná. Neveřejnost schůze znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměnu jejich názorů, jejich projevy, apod. Neveřejnost schůze ovšem neznamena utajení průběhu a výsledku tohoto jednání, resp. dokumentů, které jsou podkladem tohoto jednání. Zásadním výstupem schůze rady jsou její usnesení, která jsou povinně součástí zápisu ze schůze. Podle § 16 odst. 2 písm. e) ZO mají občané obce starší osmnácti let právo nahlížet do usnesení rady a pořizovat si z nich výpisy; toto oprávnění má i fyzická osoba starší osmnácti let vlastníci na území obce nemovitost. ZO ale nepřiznává občanům obce právo nahlížet do zápisů ze zasedání rady.

Podle Nejvyššího správního soudu ovšem nelze z nemožnosti účastnit se schůze rady a nemožnosti nahlížet do zápisu ze schůze rady dovodit, že kromě oprávnění občanů obce nahlížet do usnesení rady a pořizovat si z nich výpisy nemá nikdo právo na další informace týkající se průběhu schůze rady. Nabízí se totiž otázka, zda je možno žádat o poskytnutí kopií zápisu ze schůze rady na základě ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod a na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud uvedl, že „je nutno odlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům), a to včetně údajů, které jsou jinak zákonem o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zákonem o ochraně osobních údajů chráněny (které v případě zápisů ze schůze rady přísluší pouze členům zastupitelstva a pokud jde o usnesení rady jako součásti zápisu osobám vymezeným § 16 a § 17 ZO), od obecného práva na informace pocházejících z činnosti rady, jež přísluší všem – toto právo pak podléhá omezením vyplývajícím z ustanovení § 9 a následujících zákona o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zvláštních zákonů. Pokud pak zápis ze schůze rady obsahuje chráněné údaje, je povinností povinného orgánu

učinit opatření nutná k jejich ochraně – to může v některých případech učinit zápisy obtížně vnímatelnými, nicméně v kombinaci s usneseními rady, která jsou pro občany obce přímo přístupná a s právy vztahujícími se k zasedání zastupitelstva již představují reálnou míru informací potřebných k možnosti každého občana jednak kontrolovat, jak probíhá správa (v tomto případě samospráva) věci veřejných, jednak získat dostatek informací k přijetí vlastních rozhodnutí, jimiž realizuje svá práva jako občan samosprávného celku.¹⁸¹

Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy musí být každému žadateli zpřístupněny informace ze schůze rady, a to po vyloučení chráněných údajů.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že každý má právo na to, aby mu byly na žádost poskytnuty kopie listin. „Právo na informace může být zcela nebo zčásti omezeno z důvodů vymezených zákonem o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě je správní orgán povinen vydat o odepření těchto informací správní rozhodnutí, v němž budou tyto důvody konkrétně uvedeny. Zároveň je nutno respektovat § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, z něhož vyplývá, že případný důvod pro odepření poskytnutí pouze některých údajů uvedených např. na požadované listině nemůže být důvodem k odepření poskytnutí kopie celé této listiny, ale toliko důvodem k vyloučení právě těch údajů, na něž se zákonná výjimka z poskytování informací vztahuje. Pokud listina obsahuje např. osobní údaje ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů je povinností správního orgánu kopii takové listiny žadateli poskytnout, ovšem v anonymizované podobě, tedy v podobě, kde budou na listině uvedené osobní údaje znečitelněny.“¹⁸²

5.3. Komise rady obce

ZO umožňuje radě zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise rady obce (dále jen komise) jsou orgány rady a nikoliv orgány obce ve smyslu § 5 ZO. Podle § 5 odst. 3 ZO je „orgánem obce je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti“. Pokud tedy komise vykonává přenesenou působnost, je orgánem obce. Existují také jiné komise, které jsou označovány jako komise, ale nejde o komise rady. Jde o zvláštní orgán obce, který zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti obce podle § 106 ZO. V současné době jde vedle komise pro sociálně-právní ochranu dětí a povodňové komise zejména o přestupkovou komisi. Přestupková komise však může být zřízena také jako komise

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004 - 62.

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR dne 28. 3. 2008, sp. zn. 3 As 13/2007 - 75.

rady podle § 53 odst. 3. Obec tedy může mít zřízenou přestupkovou komisi jako orgán rady nebo jako zvláštní orgán obce zřizovaný starostou. Starosta obce může rozhodnout, zda pověří některou z komisí rady projednáváním přestupků nebo zda zřídí přestupkovou komisi jako zvláštní orgán obce.¹⁸³

Zřizování komisí patří do vyhrazené pravomoci rady. ZO neomezuje oblasti, pro které může rada komise zřizovat. Patří sem oblasti, o kterých rada rozhoduje podle § 102 odst. 2 a 3 ZO, ale vzhledem ke skutečnosti že rada předkládá návrhy zastupitelstvu, není vyloučeno, aby si zřídila komisi také pro témata, která jsou vyhrazena zastupitelstvu.¹⁸⁴

Rada zřizuje a ruší komise rady, jmenuje a odvolává z funkce jejich předsedy a členy, kontroluje plnění úkolů komisemi v oblasti samostatné působnosti obce a přezkoumává na základě podnětů opatření přijatá komisemi. V obcích, kde se rada nevolí, může zřizovat nebo rušit komise a jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy starosta. Komise předkládají radě svá stanoviska a náměty. Záleží na vůli rady, zda návrhy a stanoviska projedná nebo neprojedná. Stejně tak záleží na vůli rady, zda se stanovisky a náměty komise bude při svém rozhodování řídit či nikoliv.

Komise je kolektivním orgánem a usnází se většinou hlasů všech svých členů. V době voleb do konání ustavujícího zastupitelstva je komise poradním orgánem také dosavadního starosty. Funkční období komise končí zrušením komise.

Podle § 122 odst. 2 ZO „komise je též výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c)“. Podle § 103 odst. 4 písm. c) „starosta může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech“. V tomto případě se tak komise řadí podle § 5 odst. 3 ZO mezi orgány obce a podle § 1 odst. 1 správního řádu se stává správním orgánem.¹⁸⁵ Pokud byl komisi svěřen výkon přenesené působnosti, může být předsedou komise jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti svěřené komisi,¹⁸⁶ nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Komise je ze své činnosti odpovědná radě a ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi.

¹⁸³ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 638.

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 640.

¹⁸⁵ Komise jakožto orgán, kterému může být svěřen také výkon přenesené působnosti, nemůže být směřován se zvláštními orgány obce, které podle § 106 ZO zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti.

¹⁸⁶ Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti předsedy komise se obdobně vztahují ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků – jde o zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

6. Starosta obce

6.1. Postavení a pravomoc starosty obce

Starosta je podle § 5 odst. 1 ZO dalším orgánem obce.¹⁸⁷ Podle § 103 odst. 1 ZO „starosta zastupuje obec navenek“.

Starosta nemá povahu statutárního orgánu ve smyslu § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Otázku jednání obcí a jejich zastoupení je nutno posuzovat podle ustanovení procesních předpisů, a sice § 21b zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „za obec jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek, nebo její zaměstnanec, který tím byl pověřen“. Z ustanovení § 103 odst. 1 ZO vyplývá, že obec navenek zastupuje starosta, není to však jediné ustanovení, které jednání obce upravuje. Ve smyslu § 134 ZO za statutární město jednají i městské obvody a městské části, a to v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.¹⁸⁸

Zastupování obce navenek znamená především zprostředkování právních úkonů, o nichž rozhodly příslušné orgány obce, nejde-li o případy, kdy starosta vykonává pravomoci rady podle § 99 odst. 2 ZO, jakož i v případech, kdy starosta jedná v mezích pravomocí svěřených mu jako orgánu obce zákonem.¹⁸⁹

Jak uvedl Nejvyšší soud „u právního jednání obce jakožto právnické osoby je nutné odlišovat provádění právních úkonů od rozhodování o těchto úkonech. Zatímco rozhodování znamená vytváření vůle uvnitř právnické osoby, právním jednáním (úkonem) je projevení takto vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti“.¹⁹⁰

Ústavní soud uvedl, že „starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Jakkoli obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady

¹⁸⁷ Ve statutárních městech a v hlavním městě Praze plní funkci starosty primátor.

¹⁸⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 26 Cdo 1654/2004.

¹⁸⁹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 540.

¹⁹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. 33 Odo 99/2004.

obce.¹⁹¹ Ústavní soud dále uvedl, že „obec, jako veřejnoprávní korporace, má svůj fundament v právu veřejném“. Protože jsou obce veřejnoprávními korporacemi, pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnost.¹⁹²

Podle dnes platného ZO již může starosta vytvářet vůli obce i sám, a to v těch případech, kdy rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřené mu radou (§ 103 odst. 4 písm. g) ZO).

Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona rozděleno mezi zastupitelstvo a radu. Starosta sice podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce, avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.¹⁹³

Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*condicio legis*).¹⁹⁴ Podle § 41 odst. 2 ZO „právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné“. Toto také zopakoval Nejvyšší soud: „Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem (a obdobně radou) provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný podle § 39 občanského zákoníku.“¹⁹⁵

Nejvyšší soud dále uvedl, že „právní názor, že uzavřel-li starosta obce za obec coby smluvní stranu právní úkon bez předchozího rozhodnutí orgánu obce, a že teprve rozhodnutím příslušného orgánu obce je daný právní úkon uzavřen, je nesprávný, neboť je v rozporu s příslušnými hmotněprávními předpisy. Samotné rozhodnutí zastupitelstva nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně místostarostou, není-li v souladu zákonem – v důsledku novelizace ZO s účinností od 1. 1. 2003 – příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě

¹⁹¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.

¹⁹² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

¹⁹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002.

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Kontinuita právního názoru, že právnímu úkonu, jež činí starosta za obec, musí předcházet rozhodnutí příslušného orgánu obce, jemuž je podle ZO vyhrazeno takové rozhodování, je v praxi dovolacího soudu i nadále zachovávána.¹⁹⁶

Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu „ustanovením o neplatnosti smlouvy je chráněna nejen obec jako účastník právních vztahů, ale je chráněn i princip územní samosprávy, zakotvený v článku 8, 100 a 101 Ústavy. Tím, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je rozděleno mezi zastupitelstvo a radu, je zajištěno, že o právních úkonech obce budou rozhodovat volené samosprávné orgány obce.“¹⁹⁷

§ 41 odst. 2 upravuje doložky osvědčující právní úkon. „Podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny.“ Doložka dává právní jistotu adresátovi právního úkonu, že vše proběhlo zákonným způsobem, a on nemusí mít o platnosti právního úkonu pochybnosti. Kdyby přesto, že zákonné podmínky splněny nebyly a starosta podobnou doložku podepsal, jde pak o velmi jasný důkaz v rovině trestněprávní (skutková podstata úmyslného zneužití pravomoci veřejného činitele).¹⁹⁸

Starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo, a to z řad svých členů. Další podmínkou je občanství České republiky. Starosta i místostarosta (místostarostové) odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Jde o stejnou zásadu, jakou ZO obsahuje v případě rady. Zákonodárce s ohledem na tradice a historický vývoj obecního zřízení na našem území zvolil formu nepřímé volby, a v souvislosti s tím vymezil právní postavení starosty obce vůči kolektivním orgánům obce. V zemích, kde se uplatňuje nepřímý způsob volby včetně České republiky, lze postavení starosty jako člena kolektivního orgánu charakterizovat stručně a výstižně jako „primus inter pares“, tj. první mezi rovnými. Na druhé straně tam, kde mají přímou volbu starosty (nebo funkce jemu naroveň postavené), je jeho postavení k ostatním orgánům obce mnohem silnější a autonomnější s přiznáním významnějších pravomocí. Starosta jako člen zastupitelstva či rady má naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní členové těchto orgánů. V žádném případě není jejich nadřazeným, který je může samovolně úkolovat. Jeho hlas má stejnou váhu jako hlas ostatních zastupitelů (nebo členů rady).¹⁹⁹

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 1. 2004, sp. zn. 32 Odo 11/2004.

¹⁹⁸ HAMPLOVÁ, J. Starosta jako zástupce obce – zásadní novinky. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 10, s. 34.

¹⁹⁹ NETOLICKÝ, M. Je starosta skutečně neomezený vládce?. *Moderní obec*, 2007, č. 10, s. 46.

ZO stanoví postavení starosty jako reprezentativního orgánu obce s přesně vymezenými pravomocemi. Jeho pravomoci jsou významně rozšířeny tam, kde není zřízena rada.

Podle § 103 odst. 3 ZO „starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem²⁰⁰ a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné“. Tajemník obecního úřadu je tzv. vedoucím úředníkem a pro jeho jmenování a odvolání z funkce zákon vyžaduje zvláštní požadavky.

§ 103 odst. 4 ZO obsahuje výčet dalších pravomocí starosty.

„Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok“. Obec, resp. starosta, má požádat o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, který provádí přezkoumání v přenesené působnosti, anebo zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad.

„Starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce“. Jde o nadbytečné ustanovení ve vztahu k § 110 odst. 3, kde je obecně stanoveno, že „není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta“. Starostovi se pak přiznává pravomoc plnit úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírat a ukončovat pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanovovat jim plat podle zvláštních předpisů. Ustanovení není zcela přesné, protože se zde odkazuje na všechny zaměstnance obce, nikoliv jen na zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu. Je ale nelogické, aby starosta měl tuto pravomoc jen v případě, pokud není v obci tajemník obecního úřadu, neboť tajemníková pravomoc v tomto směru dopadá jen na zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu. Starosta by však měl plnit úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce nezařazeným do obecního úřadu i tehdy, pokud v obci tajemník obecního úřadu je.²⁰¹ V obcích, kde není tajemník obecního úřadu, starosta také zabezpečuje výkon přenesené působnosti.

²⁰⁰ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰¹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 542.

„Starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.“ Výkon této pravomoci vůči tajemníkovi vyplývá z toho, že starosta tajemníka jmenuje a odvolává (se souhlasem ředitele krajského úřadu) a tajemník je na základě toho starostovi odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i v přenesené působnosti. Výkon této pravomoci vůči uvolněným zastupitelům je poněkud kontroverzní, jde však z povahy věci jen o organizační záležitost, neboť starosta nemůže být v žádném případě v nadřazeném postavení vůči zastupitelům, ať již uvolněným či neuvolněným.²⁰²

Starosta dále svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady a podepisuje spolu s ověřovateli zápisy z jednání zastupitelstva a z jednání rady. Pravomoc starosty svolávat zasedání zastupitelstva není nevýlučná. Pokud zasedání zastupitelstva nesvolá starosta, učiní tak místostarosta, popřípadě jiný zastupitel.

Starosta jako člen rady je vázán jejím usnesením, má-li však za to, že usnesení rady je nesprávné, může díky své sistační pravomoci pozastavit jeho výkon. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva. Podle § 84 odst. 5 může zastupitelstvo rozhodnout o zrušení usnesení rady právě jen za podmínky, že je mu předloženo starostou k rozhodnutí.

Starosta dále odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce. Toto ustanovení navazuje na § 97 ZO, podle něhož obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva a dále jiným způsobem v místě obvyklým. Informace o činnosti orgánů obce by měla být součástí pořadu jednání zastupitelstva. Obvyklé je, že tuto informaci podává starosta, který zasedání zastupitelstva zpravidla řídí. Obec může informovat o činnosti orgánů obce také jinými prostředky, bývá to zpravidla vydáváním místních novin, zpravodajů, vývěsek. K těmto účelům se využívá také místní rozhlas či televizní vysílání. K důležitým věcem, dotýkajících se života obce mohou být organizovány veřejné schůze s občany. Mezi povinnosti starosty dále patří odpovědnost za informování veřejnosti o činnosti obce v rozsahu, který stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím.²⁰³

V ZO je dále stanoveno, že „starosta může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“. Tyto otázky jsou podrobněji upraveny v nařízení vlády č. 397/1992 Sb.²⁰⁴

²⁰² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 546.

²⁰³ BÝMA, M. Poskytování informací o orgánech obce. *Moderní obec*, 2009, č. 9, s. 54.

²⁰⁴ Nařízení vlády České republiky č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii.

„Starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce“. Toto ustanovení navazuje zejména na § 102 odst. 3 ZO, podle něhož rada zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Rada nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle § 102 odst. 2 ZO s výjimkou záležitostí uvedených v § 102 odst. 2 písm. k) a m) ZO. Z toho plyne, že starostovi, resp. obecnímu úřadu, v jehož čele starosta stojí, lze svěřit rozhodování v otázkách samostatné působnosti, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo radě.

Starosta plní i další úkoly stanovené ZO a zvláštními zákony. Dalšími úkoly stanovenými ZO mohou být např. kompetence vykonávané na základě § 99 odst. 2, tzn. výkon pravomocí rady v obcích, kde se rada nevolí, s výjimkami podle § 102 odst. 4. Jako příklad úkolů stanovených zvláštními zákony lze uvést pravomoci starosty podle § 23 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů či podle § 16 zákona č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů.

„Starosta může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech“. Komise rady obce je v takovém případě orgánem obce podle § 5 odst. 3 ZO. Již jsem uvedla v kapitole týkající se rady obce, že komise rady pověřené výkonem přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c) ZO je třeba odlišovat od zvláštních orgánů zřizovaných pro výkon přenesené působnosti na základě zvláštních zákonů (§ 106 ZO). Zatímco takové orgány je možné zřídit jen v těch případech, které jsou stanoveny ve zvláštních zákonech, a je možné jim svěřit pouze takovou přenesenou působnost, pro jejíž výkon je ten který zvláštní orgán obce zřízen, komisím rady je možné na základě § 103 odst. 4 písm. c) ZO svěřit v zásadě jakoukoliv přenesenou působnost, jejímž výkonem jsou pověřeny orgány obce.²⁰⁵

Podle § 106 odst. 1 ZO „v případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy“. V tomto ustanovení je sice stanoveno, že zvláštní orgány obce zřizuje starosta v případech stanovených zvláštními zákony pro výkon přenesené působnosti, ze zvláštních zákonů však nemusí nutně vyplývat povinnost takové orgány zřizovat. Pak bude záležet jen na úvaze starosty, zda zvláštní orgán zřídí či nikoliv.

Za škodu způsobenou obci při výkonu funkce odpovídá starosta podle § 420 občanského zákoníku.

²⁰⁵ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 543.

6.2. Místostarosta

Podle § 104 odst. 1 ZO „starostu zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci“. Místostarosta není orgánem obce. Místostarosta je zástupcem starosty, a pokud zastupitelstvo zvolí místostarostů více, musí zároveň určit, který z nich bude zastupovat starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci z důvodů uvedených v § 73 odst. 3 a § 79 odst. 1 ZO, tzn. nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do tří let věku a dále v průběhu dovolené. Zastupování starosty v širším smyslu představuje možnost svěřit místostarostům některé úkoly, tedy delegovat na ně některé pravomoci starosty.²⁰⁶

Jestliže je starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc místostarosta určený k zastupování starosty. Pokud zastupitelstvo neurčilo místostarostu k zastupování starosty nebo byl tento místostarosta z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně se starostou, pověří zastupitelstvo výkonem pravomoci starosty některého ze zastupitelů.

V období ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává dosavadní starosta pravomoci podle § 103 ZO a v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní místostarosta. Jestliže dosavadní starosta nevykonává své pravomoci podle § 103 ZO, vykonává je dosavadní místostarosta. Je-li dosavadních místostarostů více, vykonává pravomoc starosty ten, kterého přede dnem voleb pověřilo zastupitelstvo zastupováním starosty, jinak ten, kterého pověřil dosavadní starosta. Pokud vykonával ke dni voleb pravomoci starosty zastupitel, postupuje se obdobně.

„Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce“. Z dikce ustanovení vyplývá, že podpis pouze jednoho z nich nepostačuje, samozřejmě za předpokladu, že je obsazena funkce jak starosty tak místostarosty. Absence podpisu jednoho z nich však nezakládá neplatnost právního předpisu obce, pro nějž je rozhodující platný projev vůle zastupitelstva či rady a publikace zákonem předepsaným způsobem. Absence podpisu nemůže znamenat ani nezákonnost příslušného právního podpisu, neboť takový závěr by znamenal, že se starostovi a místostarostovi přiznává právo absolutního veta k právním předpisům obce.²⁰⁷

²⁰⁶ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 550.

²⁰⁷ Tamtéž, s. 550.

7. Obecní úřad

7.1. Pravomoc obecního úřadu

Dalším orgánem obce podle § 5 ZO je obecní úřad. § 109 odst. 1 ZO stanoví, že „obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta“. Každá obec musí mít svůj obecní úřad. Ve městech je obecním úřadem „městský úřad“, v městysích „úřad městyse“, ve statutárním městě „magistrát“ a v městských obvodech nebo městských částech územně členěného statutárního města „úřad městského obvodu“. Obecní úřad není správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. Správním úřadem je pouze orgán moci výkonné (orgán státu), nikoliv orgán územního samosprávného celku. Obec jakožto základní územní samosprávný celek je veřejnoprávní korporací (právníckou osobou veřejného práva), tedy disponuje právní subjektivitou. Obec je subjektem veřejné správy, zatímco obecní úřad jakožto jeden z orgánů obce představuje vykonavatele veřejné správy, který není nadán právní subjektivitou. V právních vztazích tedy vždy vystupuje obec. Obecní úřad nemá právní subjektivitu, ale na druhou stranu disponuje „vrchnostenskou“ subjektivitou, tzn. že není nijak dotčena jeho působnost v oblasti veřejné správy.

Obecní úřad vykonává především přenesenou působnost (delegovanou státní správu), která je obci svěřena, s výjimkou té, která je svěřena jiným orgánům obce. Vedle toho obecní úřad plní rovněž některé úkoly v samostatné působnosti. Rozhodování v otázkách samostatné působnosti náleží primárně zastupitelstvu a radě, v menší míře starostovi, obecní úřad je pak jakýmsi exekutivním orgánem v samostatné působnosti, který nicméně může za určitých podmínek v samostatné působnosti i sám rozhodovat. Obecní úřad je tvořen složkou politickou (starosta, který stojí v čele obecního úřadu, a místostarosta či místostarostové) a složkou úřednickou (tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu). Avšak ne každý obecní úřad musí nutně obsahovat úřednickou složku. Zejména v nejmenších obcích zpravidla žádní úředníci obce nejsou.²⁰⁸

Podle § 109 odst. 2 ZO „rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu“. Organizace obecního úřadu v nejširším slova smyslu je tedy záležitostí rady jakožto

²⁰⁸ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 565.

výkonného orgánu obce v samostatné působnosti. Nejvyšší soud konstatoval, že „skutečnost, že ZO předpokládá standardní vnitřní organizační rozčlenění obecních úřadů (magistrátů) na odbory a oddělení, neznamená, že by si obec (město, statutární město) nemohla pro potřeby svého obecního úřadu (magistrátu) zřídit i jiné organizační útvary. Zejména u největších a nejvýznamnějších měst nepochybně vyvstává nutnost v mezích zákona přizpůsobit vnitřní uspořádání a organizační struktury jejich orgánů individuálním potřebám jednotlivých měst. Z tohoto důvodu ZO ukládá územně členěným statutárním městům, aby si své vnitřní poměry ve věcech správy města upravila obecně závaznou vyhláškou – statutem.“²⁰⁹

„Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti“. Okruh jednotlivých úkolů v samostatné působnosti, které může obecnímu úřadu uložit zastupitelstvo nebo rada, je velmi široký. Úkoly mohou vyplývat např. z vyhrazených pravomocí zastupitelstva a rady uvedených v § 84, 85 a § 102 odst. 2 ZO. Rozhodne-li zastupitelstvo či rada o určité záležitosti v samostatné působnosti, bude potom na obecním úřadu, aby fakticky naplnil příslušné rozhodnutí. Volený orgán obce tedy činí rozhodnutí a obecní úřad naplňuje jeho vůli po technické (realizační) stránce. V oblasti samostatné působnosti obecní úřad také pomáhá výborům zastupitelstva a komisím rady v jejich činnosti. Pomoc spočívá ve vytvoření vhodných podmínek pro jejich zákonem předpokládanou činnost. Výbory ani komise ale nemohou obecnímu úřadu zadávat úkoly.²¹⁰

Další působnost obecního úřadu v oblasti obecní samosprávy vyplývá především z ustanovení ZO. Obecní úřad rozhoduje o tom, jakým popisným, orientačním nebo evidenčním číslem bude označena budova a také určuje barvu a provedení čísel, kterými má být budova označena. Obecní úřad může v samostatné působnosti obce ukládat pokuty za správní delikty vymezené v § 58 ZO. Obecní úřad může dále rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, a to pokud mu byly tyto pravomoci svěřeny radou. Obecní úřad může rozhodovat i o uzavírání dalších smluv či o jiných záležitostech obce v samostatné působnosti, pokud mu rada toto rozhodování svěřila. Působnost obecního úřadu v samostatné působnosti zakotvuje také zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Podstata činnosti obecního úřadu však spočívá především ve výkonu přenesené působnosti obce, tj. výkonu státní správy delegované ze státu na obec. Z hlediska rozsahu

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004.

²¹⁰ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 581.

výkonu státní správy se rozlišují obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Podle § 109 odst. 3 písm. b) ZO „obecní úřad vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) ZO s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce“. Každá obec, kterých je v současnosti přibližně 6 250, vykonává alespoň základní rozsah přenesené působnosti.

ZO se také zabývá některými aspekty formální stránky úpravy písemností, které jsou vyhotovovány jednotlivými orgány obcí. Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova „obec“ („město“, „městys“) a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil. Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti orgánů obce, s výjimkou nařízení obce, se v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“ („Městský úřad“, „Úřad městyse“) s uvedením názvu obce, městyse nebo města.

7.2. Tajemník obecního úřadu

Ustanovení § 110 odst. 1 ZO stanoví, že „v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu“. Tajemník obecního úřadu není orgánem obce. Jde o zaměstnance obce, který je součástí obecního úřadu. Nelze ho považovat za klasického řadového zaměstnance obce, nýbrž za zvláštní subjekt, obdařený ex lege speciálními právy a povinnostmi. Můžeme ho považovat za „vrcholného“ úředníka obce. V čele obecního úřadu je starosta, nicméně prvním přímým podřízeným starosty je tajemník obecního úřadu.²¹¹

Tajemník obecního úřadu nemůže být členem zastupitelstva (a tudíž ani členem rady), neboť tomu brání úprava neslučitelnosti funkce zastupitele. Tajemník obecního úřadu nemůže být ani členem finančního nebo kontrolního výboru. ZO také výslovně stanoví, že „tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích“.

„Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi“. Tato odpovědnost vůči starostovi vyplývá z toho, že starosta jmenuje se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a zejména z toho, že starosta stojí v čele obecního úřadu. Jestliže v obci není funkce tajemníka

²¹¹ KOLMAN, P. Tajemník obecního úřadu. *Právní rádce*, 2003, č. 3, s. 34.

obecního úřadu zřízena nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

„Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním“. Tajemník má také právo vystoupit na zasedání příslušného orgánu a může předkládat návrhy k rozhodnutí. Na návrh tajemníka obecního úřadu rozhoduje rada o jmenování a odvolávání vedoucích odborů obecního úřadu. Případný nedostatek návrhu tajemníka v tomto směru by ovšem neznamenal neplatnost takového rozhodnutí rady. Oprávnění tajemníka navrhopvat radě jmenování a odvolání vedoucích odborů obecního úřadu má povahu pouze procedurální (formální).²¹²

Okruh pracovních úkolů tajemníka obecního úřadu vyplývá zejména z § 110 odst. 4 ZO. Tajemník obecního úřadu zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě nebo zvláštnímu orgánu obce. Dále plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo starostou.

Tajemník dále plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a také stanoví platy zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu

Tajemník dále vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada.

7.3. Správce obce

Za zmínku stojí také správce obce, který ovšem nepatří mezi orgány obce. Jeho postavení a pravomoc je upravena v § 98 ZO. Správce obce je jmenován Ministerstvem vnitra z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra v určitých situacích. Je to v případě, že se neuskuteční v obci vyhlášené volby do zastupitelstva pro nedostatek kandidátů na zastupitele, v případě, že zanikne mandát všem zastupitelům a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci a v případě, že dojde ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce. Správce obce pak zabezpečuje úkoly v oblasti samostatné působnosti podle § 84 odst. 2 písm. b) ZO, § 102 odst. 2 a 3 ZO, § 103 odst. 4 písm. b), d), e) a i) ZO a je oprávněn stanovit pravidla rozpočtového provizoria. Správce obce dále zastupuje obec navenek a je v čele obecního úřadu. Správce obce svolává ustavující zasedání zastupitelstva podle § 91 odst. 1 ZO a jeho činnost končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva nebo zvolením starosty.

²¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004.

8. Ostatní orgány obce

8.1. Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti

Podle § 5 odst. 1 ZO patří mezi orgány obce také zvláštní orgány obce. Zvláštní orgány obce zřizuje podle § 106 odst. 1 ZO starosta pro výkon přenesené působnosti, a to v případech stanovených zvláštními zákony. Zvláštní orgán obce s rozšířenou působností v případech stanovených zvláštními zákony vykonává státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností.

Starosta jmenuje a odvolává členy zvláštních orgánů obce. V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tuto zvláštní odbornou způsobilost prokazuje osoba stojící v čele zvláštního orgánu obce podle ustanoveních zvláštních právních předpisů vztahujících se na úředníky územních samosprávných celků.²¹³ Podmínka prokázání zvláštní odborné způsobilosti ovšem neplatí v případech, kdy v čele zvláštního orgánu obce stojí na základě ustanovení zvláštního zákona starosta.

Zvláštními orgány obce jsou např. povodňová komise obce podle vodního zákona,²¹⁴ bezpečnostní rada obce podle krizového zákona,²¹⁵ komise pro sociálně-právní ochranu dětí podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí²¹⁶ či přestupková komise podle zákona o přestupcích.²¹⁷

8.2. Obecní policie

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů je orgánem obce také obecní policie. Orgány obce vypočtené v § 5 odst. 1 ZO má každá obec ze zákona, vyjma těch zvláštních orgánů obce pro výkon přenesené působnosti, které podle zvláštních zákonů být zřízeny mohou, avšak nemusejí. Obecní policii jako orgán

²¹³ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁵ Zákon č. 40/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁶ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

obce mají ale jen ty obce, které se rozhodnou ji zřídit. Od 1. ledna 2003 mohou obec nebo obce, které nezřídily svou policii, uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která svou obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.

Zřízení a činnost obecní policie upravuje zákon o obecní policii. Rozhodování o zřízení a zrušení obecní policie je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva a patří do samostatné působnosti obce, je tedy na úvaze zastupitelstva, zda obecní policii zřídí či nikoliv. Zastupitelstvo zřizuje a zrušuje obecní policii obecně závaznou vyhláškou. Obecní policii řídí starosta, pokud zastupitelstvo nepověří řízením obecní policie jiného zastupitele. Rada může pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka. Pověří-li rada plněním některých úkolů určeného strážníka, řídí obecní policii dál starosta nebo jiný zastupitel a pověřený strážník je této osobě podřízen a vykonává jen ty činnosti, které mu svým usnesením vymezí rada.

Podle § 1 odst. 2 zákona o obecní policii „obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo jiný zvláštní zákon“. Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů²¹⁸ zejména přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku (např. oprávnění strážníků odebrat zbraň, zakázat vstup na určená místa, otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor, odejmout věc), dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití (jde např. o pravomoc projednávat v blokovém řízení přestupky proti občanskému soužití), podílí se na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, podílí se na prevenci kriminality v obci, odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce (jde zejména o oprávnění strážníků požadovat potřebná vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení přestupku a jeho pachatele nebo jiného správního deliktu), dále dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, podílí se na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění činí opatření k jeho obnovení (strážníci mohou upozorňovat fyzické a právnické osoby např. na to, že při své činnosti, porušují právní předpisy o ochraně životního prostředí), provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci.²¹⁹

²¹⁸ § 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁹ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 214.

9. Význam činnosti orgánů obce při výkonu samosprávy

Několikrát bylo řečeno, že vrcholným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti obce je zastupitelstvo. Jde o jediný z orgánů obce zmíněný Ústavou, a to jako orgán, který samostatně spravuje obec. Do jeho působnosti patří nejdůležitější záležitosti obecní samosprávy. Význam zastupitelstva spočívá také v tom, že členové zastupitelstva jsou přímo voleni občany obce.

Ustanovení § 84 ZO a § 85 ZO obsahuje výčet pravomocí vyhrazených zastupitelstvu v samostatné působnosti obce, přičemž zastupitelstvo si může vyhradit i další pravomoci v samostatné působnosti, ovšem kromě pravomocí vyhrazených radě podle § 102 odst. 2 ZO. Považuji za důležité zmínit, že zastupitelstvo si nemůže pravomoci rady uvedené v § 102 odst. 2 ZO vyhradit v tom smyslu, že by už o nich rada nemohla dále rozhodovat, může však o záležitostech obsažených v tomto ustanovení rozhodnout v konkrétním případě. Takovéto pojetí vyplývá z Ústavy i z Evropské charty místní samosprávy.

Zastupitelstvo se schází nejméně jednou za tři měsíce na veřejném zasedání. Každý má právo zúčastnit se zasedání zastupitelstva. Aby bylo zastupitelstvo usnášeníschopné, musí být na zasedání přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů a k platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě musí vyjádřit svůj souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Občané obce starší osmnácti let mají právo požadovat po zastupitelstvu, aby projednalo určitou záležitost týkající se samostatné působnosti obce, a jestliže je žádost podána písemně a podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, má zastupitelstvo povinnost záležitost projednat, a to nejpozději do 90 dnů.

Zastupitelstvo je složeno z členů zastupitelstva. Při stanovení počtu členů zastupitelstva se přihlíží k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu, minimální počet je 5 a maximální počet je 55 členů. Konkrétní počet zastupitelů stanoví pro každé jednotlivé volební období dosavadní zastupitelstvo. Mandát zastupitele vzniká zvolením, tj. ukončením hlasování. Zastupitel skládá na prvním zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení účastní, slib. Mandát zastupitele je reprezentativní, zastupitel vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy.

Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. ZO rozeznává finanční výbor, kontrolní výbor, výbor pro národnostní menšiny a osadní výbor. Finanční výbor, kontrolní výbor a v zákonem stanoveném případě výbor pro národnostní

menšiny zřizuje zastupitelstvo povinně. Výbor nemá rozhodovací pravomoc, předkládá zastupitelstvu svá stanoviska a návrhy a plní úkoly, kterými jej zastupitelstvo pověří.

Zastupitelstvo má v oblasti samosprávy výslovný ústavní základ, ostatní orgány obce jsou od zastupitelstva odvozeny.

Po zastupitelstvu je druhým nejvýznamnějším orgánem obce v oblasti samostatné působnosti rada obce.

Rada je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.

Radu tvoří starosta, místopředseda (místopředsedové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva. Počet členů rady je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Rada ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu. V obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů, se rada nevolí a její pravomoc vykonává starosta, s výjimkou pravomocí stanovených v § 102 odst. 4 ZO, které vykonává zastupitelstvo.

Pravomoci rady jsou uvedeny v § 102 ZO. Ustanovení § 102 odst. 2 ZO obsahuje výčet pravomocí vyhrazených radě. Pravomoci vyhrazené radě jsou záležitosti, které si nemůže vyhradit zastupitelstvo, může o nich ale v konkrétních případech rozhodnout.

Rada zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud ovšem nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Rada se schází ke svým schůzím podle potřeby. Aby byla rada usnášeníschopná, musí být na schůzi přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Schůze rady jsou neveřejné. Občané obce starší osmnácti let mají právo nahlížet do usnesení rady a pořizovat si z nich výpisy. ZO nepřiznává občanům právo nahlížet do zápisů ze schůze rady, toto právo svědčí pouze zastupitelům. Občané ovšem mohou žádat o poskytnutí kopie zápisu ze schůze rady, a to na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Rada může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise předkládají radě svá stanoviska a náměty. Záleží na vůli rady, zda stanoviska a náměty projedná či neprojedná a zda se jimi bude při svém rozhodování řídit či nikoliv.

Dalším orgánem obce, kterým jsem se ve své diplomové práci zabývala, je starosta obce.

Starosta zastupuje obec navenek. Zastupování obce navenek znamená především zprostředkování právních úkonů, o nichž rozhodly zastupitelstvo nebo rada. Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.

Pravomoci starosty se týkají samostatné i přenesené působnosti obce. Starosta rozhoduje také o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu svěří rada.

Starostu zastupuje v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci, místostarosta. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly.

Mezi orgány obce patří dále obecní úřad. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Obecní úřad vykonává přenesenou působnost obce s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Obecní úřad plní rovněž některé úkoly v samostatné působnosti, za určitých podmínek může v samostatné působnosti i sám rozhodovat.

Mezi orgány obce patří také zvláštní orgány obce, které zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti, a podle zákona o obecní policii je orgánem obce rovněž obecní policie.

Současný ZO přináší zlepšení oproti dřívější právní úpravě. Určité nejasnosti, na které jsem při vypracování této práce narazila, pomáhá řešit judikatura soudů. Jde např. o otázku hranice mezi samostatnou a přenesenou působností obce, vydávání obecně závazných vyhlášek obce, posuzování obecně závazných vyhlášek v případě návrhu na jejich zrušení. Dále jde např. o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva a vyhrazenou pravomoc rady, práva občanů v souvislosti se zasedáním zastupitelstva a schůzí rady, rozhodování v těchto orgánech. Judikatura se dále zabývá např. postavením starosty, jeho jednáním, jeho vztahem k tajemníkovi obecního úřadu.

V souvislosti s možnou změnou postavení orgánů obce se vyskytly názory, podle kterých by měl být starosta volen v přímých volbách. V malých obcích již nyní zastupitelstvo mnohdy zvolí jako starostu osobu, která obdržela ve volbách do zastupitelstva nejvíce hlasů a získala tedy největší důvěru občanů obce. Pokud by ovšem došlo ke změně způsobu volby starosty, bylo by nutné přehodnotit postavení orgánů obce a pravomoci starosty posílit.

Změna je také navrhována v postavení rady. Podle některých názorů by měl radu jmenovat starosta, a to z odborníků schopných řídit svěřený úsek činnosti úřadu.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo podat ucelený a strukturovaný pohled na problematiku postavení orgánů obce při výkonu samosprávy. Práce podává přehled orgánů obce, zabývá se jejich pravomocemi i vzájemnými vztahy mezi nimi.

Nejdříve jsem se zabývala základními pojmy, které se týkají zvoleného tématu. Jednalo se o pojem veřejné správy, která patří ke stěžejním pojmům správního práva vůbec, dále o pojem státní správy a samosprávy.

V další kapitole jsem se zaměřila na územní samosprávu. Rozebrala jsem zakotvení územní samosprávy v ústavním pořádku České republiky a shrnula jsem vývoj obecní samosprávy.

Ve třetí kapitole jsem se zabývala postavením obce, jejím územím, jejími občany. Charakterizovala jsem samostatnou a přenesenou působnost obce a uvedla jsem záležitosti patřící do samostatné a přenesené působnosti obce. V souvislosti se samostatnou působností obce jsem pojednala o obecně závazných vyhláškách a o hospodaření obce.

V dalších kapitolách jsem se věnovala jednotlivým orgánům obce. Nejdříve jsem se zabývala nejdůležitějším orgánem obce v oblasti samosprávy, kterým je zastupitelstvo. Rozebrala jsem pravomoci zastupitelstva, zasedání zastupitelstva, postavení členů zastupitelstva. Zmínila jsem také výbory zastupitelstva. Dále jsem se zabývala radou, která je výkonným orgánem obce v oblasti samosprávy. Rozebrala jsem pravomoci rady, schůze rady. Zmínila jsem rovněž komise rady. V další kapitole jsem se věnovala postavení starosty a místostarosty. Dále jsem charakterizovala obecní úřad a úlohu tajemníka obecního úřadu. Zmínila jsem i ostatní orgány obce, kterými jsou zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti a obecní policie.

V závěrečné kapitole jsem shrnula význam činnosti orgánů obce při výkonu samosprávy a uvedla jsem možnosti dalšího rozvoje institutu.

Problematika postavení orgánů obce při výkonu samosprávy je velmi rozsáhlá, a tak přestože práce přesahuje stanovený rozsah, nevyčerpává celou problematiku. V práci například není obsaženo srovnání se zahraniční právní úpravou.

Přesto se domnívám, že práce splnila svůj cíl a přiblížila postavení a činnost orgánů obce.

Literatura a jiné prameny

Knižní literatura

FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. opr. a zkrác. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 266 s. ISBN 80-210-3023-2.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno : Masarykova univerzita; Doplněk, 2003. 556 s. ISBN 80-7239-151-8.

HAVLAN, Petr, a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha : Linde, 2008. 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda : teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2003. 195 s. ISBN 80-86395-86-3.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích : od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 570 s. ISBN 978-80-7106-906-5.

HORIZINKOVÁ, Eva., NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. 1. vyd. Praha : Codex Bohemia, 1998. 272 s. ISBN 80-85963-73-6.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha : Linde Praha, 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.

KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vyd. Praha : Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo : obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.

SHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2005. 430 s. ISBN 80-86861-66-X.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. 264 s. ISBN 80-7179-694-8.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky : komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 935 s. ISBN 978-80-7179-869-9.

VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Časopisecká literatura

ADAMOVÁ, Karolina. Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy. *Právník*, 1995, č. 9, s. 922-930. ISSN 0231-6625.

BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech svěřených radě. *Moderní obec*, 2009, č. 7, str. 41. ISSN 1211-0507.

BŘEŇ, Jan. Změna v zákoně o obcích a vznik základních registrů 1. *Moderní obec*, 2009, č. 10, str. 51. ISSN 1211-0507.

BÝMA, Miroslav. Poskytování informací o orgánech obce. *Moderní obec*, 2009, č. 9, s. 54. ISSN 1211-0507.

BÝMA, Miroslav. Vydávání právních předpisů obcí. *Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 46. ISSN 1211-0507.

BÝMA, Miroslav, SAMKOVÁ, Pavla. Jednání zastupitelstva a rady obce. *Moderní obec*, 2006, č. 12, s. 49-50. ISSN 1211-0507.

GROSPÍČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*, 1995, č. 5, s. 448-465. ISSN 0231-6625.

HAMPLOVÁ, Jana. Člen zastupitelstva obce. *Právní rádce*, 2000, č. 8, s. 16-17. ISSN 1210-4817.

HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce 1. *Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 37-38. ISSN 1211-0507.

HAMPLOVÁ, Jana. Některé změny v oblasti obecního práva účinné od r. 2003. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 7 a 8, s. 54-62. ISSN 1210-6348.

HAMPLOVÁ, Jana. Starosta jako zástupce obce – zásadní novinky. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 10, s. 32-38. ISSN 1210-6348.

KADEČKA, Stanislav, RIGEL, Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. *Právní rozhledy*, 2009, č. 7, s. 229-233. ISSN 1210-6410.

KOHOUT, Martin. Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi*, 2009, č. 2, s. 35-43. ISSN 1802-9116.

KOLMAN, Petr. Tajemník obecního úřadu. *Právní rádce*, 2003, č. 3, s. 34-36. ISSN 1210-4817.

NETOLICKÝ, Martin. Je starosta skutečně neomezený vládce?. *Moderní obec*, 2007, č. 10, s. 46-47. ISSN 1211-0507.

VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, č. 1, s. 1-46. ISSN 0231-6625.

ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*, 1997, č. 6, s. 321-338. ISSN 0139-6005.

Právní předpisy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 365/2002 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Nářízení vlády České republiky č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii.

Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 45/95.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/2002.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 17/02.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 1. 2004, sp. zn. 32 Odo 11/2004.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008.
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. 33 Odo 99/2004.
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 26 Cdo 1654/2004.
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004 - 69.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004 - 62.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. 3 Ans 9/2005 - 114.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006 - 76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 9. 2007, sp. zn. 3 Aps 7/2006 - 103.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR dne 28. 3. 2008, sp. zn. 3 As 13/2007 - 75.