

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Ludmila Rajchmanová

**Zastupitelstva obce a kraje jako základní samosprávné orgány
územních veřejnoprávních korporací**

Bakalářská práce

Olomouc 2011

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Zastupitelstva obce a kraje jako základní samosprávné orgány územních veřejnoprávních korporací vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. 2. 2011

.....

Rajchmanová Ludmila

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za odborné vedení a rady při zpracování této bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1 Charakteristika územní samosprávy	10
2 Vývoj obecního a krajského zřízení	13
2. 1 Od vzniku republiky do roku 1945	13
2. 2 Období komunistické vlády	14
2. 3 Od roku 1989 po současnost	15
3 Zastupitelstvo obce a kraje	17
3. 1 Volby do zastupitelstev	17
3. 2 Členové zastupitelstva	18
3. 2. 1 Neslučitelnost funkcí	20
3. 2. 2 Práva a povinnosti členů zastupitelstva	20
3. 2. 3 Odměna zastupitelů	24
3. 3 Jednání zastupitelstva	25
3. 3. 1 Práva občanů obce a kraje vyjadřovat své stanovisko na jednání zastupitelstva	27
3. 4 Pravomoc a působnost zastupitelstva	28
3. 4. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek	29
3. 4. 2 Některé další pravomoci zastupitelstva	30
3. 5 Rozpuštění zastupitelstva	31
4 Orgány obce a kraje se zaměřením na jejich vztah k zastupitelstvu	33
4.1 Rada	33
4. 2 Starosta a hejtman	35
4.3 Obecní a krajský úřad	36
5 Orgány zastupitelstva a rady	37
6 Možnosti zásahu státní správy do samostatné působnosti obce a kraje	39
Závěr	42
Bibliografie	43

Přílohy	46
1) Dělení veřejné správy	46
2) Přehled právních předpisů, které měly vliv na vývoj územního členění státu.....	46
3) Zákonný rámec pro určení počtu zastupitelů	47
4) Rozložení politických sil v zastupitelstvu Jihomoravského kraje a města Hodonín	48
5) Program ustavujícího zasedání zastupitelstva v Hodoníně.....	49
6) Místní referenda konaná v okrese Hodonín v letech 2006-2011	50
7) Zákonodárná iniciativa Zastupitelstva Jihomoravského kraje	51
8) Odbory Městského úřadu Hodonín a Krajského úřadu Jihomoravského kraje	52
9) Kdo má největší vliv na místní samosprávu	53

Seznam použitých zkratk

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

Listina - 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

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

OZV – obecně závazná vyhláška

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

VolKr – zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

VolOb – zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

vzpp – ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem této bakalářské práce jsou Zastupitelstva obcí a krajů jako základní samosprávné orgány územních veřejnoprávních korporací. Cílem práce je nejenom popsat fungování a pravomoci zastupitelstva jako kolektivního orgánu územních veřejnoprávních korporací, ale také postavení jednotlivého člena. Jelikož na samosprávě obce a kraje se podílí více orgánů, bude nutné věnovat se i jim. Pokusím se ale zaměřit pouze na vzájemné vztahy mezi těmito dalšími orgány a zastupitelstvem.

Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo je jako jediný orgán územně samosprávných celků zmíněn v Ústavě (z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „Ústava“), je považován za nejdůležitější. Zřejmě i z toho důvodu je jako jediný volen přímo občany obce. Jestli ale toto jeho výsadní postavení platí i v praxi je otázkou.

V této práci převažuje metoda deskriptivní. Jelikož základní úprava zkoumaného tématu je obsažena v zákonech, budu vycházet z největší části právě z popisu jednotlivých ustanovení, které následně rozeberu, přičemž budu srovnávat právní úpravu dané problematiky pro úroveň obcí s úpravou pro krajské zřízení. V textu budu psát o úpravě na úrovni obcí, přičemž pro krajské zřízení bude uvedené platit obdobně. Případné odlišnosti v textu rozeberu, nebo zmíním za textem v závorkách nebo v poznámkách pod čarou.

Nejčastěji budu citovat zákon o obcích a zákon o krajích. Pro usnadnění je označím zkratkami OZ (zákon č. 128/2002 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů) a KZ (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů). Tyto i všechny ostatní právní předpisy budou citovány v platném znění ke dni zpracování práce (v textu „vzpp“). Kromě právních předpisů budu vycházet zejména z knižních pramenů a neopomenu také judikaturu a odborné články. U kapitoly věnující se jednání zastupitelstva také použiji jednací řády města Hodonín a Jihomoravského kraje.

Na úvod bude potřeba vymezit základní pojmy jako veřejná správa, samospráva, územní samospráva. V první kapitole se tedy budu věnovat stručné charakteristice těchto pojmů. Ve druhé kapitole pak popíši vývoj obecního a krajského zřízení na našem území, a to od vzniku Československa v roce 1918 až do současnosti. Následně se již zaměřím na samotné zastupitelstvo. Nejdříve stručně popíši volby do zastupitelstev a podrobněji se zaměřím na členy zastupitelstva. Jaké mají práva a povinnosti, podle čeho jsou odměňováni atd. V další kapitole se věnuji samotnému jednání zastupitelstva, přičemž se také zaměřím na to, jaká mají občané práva na tomto zasedání. Dále se budu zabývat pravomocemi zastupitelstva. Nerozeberu ale podrobně všechny, které jsou vyjmenovány

v zákoně, ale popíši pouze některé. Následně již přejdu k ostatním orgánům obce, kde se zaměřím zejména na jejich vzájemné vztahy k zastupitelstvu.

V poslední kapitole uvedu možné případy zásahu státní správy do samostatné působnosti obce a kraje. Vzhledem k rozsahu práce nebude možné se této oblasti věnovat podrobněji, alespoň tedy problematiku stručně nastíním.

Jelikož pocházím z jihomoravské obce Čejkovice, která spadá do správního obvodu města Hodonín, (podle vyhlášky ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, vzpp), což je obec s rozšířenou působností (podle z. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vzpp) budu v textu pro doplnění a sepětí s praxí uvádět příklady právě z města Hodonín a logicky tedy i z Jihomoravského kraje.

1 Charakteristika územní samosprávy

Územní samospráva je součástí veřejné správy. Je tedy nutné si nejdříve vymežit samotný pojem veřejná správa. Legální definice ovšem není obsažena v žádném právním předpise. Dokonce v odborné literatuře je definována různě, navíc většinou negativně. Např.: „*Veřejná správa označuje činnosti, které vykonávají správní úřady a orgány územní nebo zájmové samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení. [...] Je to souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.*“¹ Každopádně na základě různých definic je možno konstatovat, že veřejná správa spočívá v řízení záležitostí, které jsou ve veřejném zájmu, a které jedinec není schopen zabezpečit sám. Většina pramenů se pak shoduje v tom, že veřejná správa se dělí na státní správu a samosprávu.²

Pro samosprávu je zásadní, že ji vykonávají veřejnoprávní korporace, které jsou odlišné od státu. Jde o určité společenství lidí, založené ať už na územním nebo jiném principu, které si spravují své záležitosti prostřednictvím volených orgánů a jsou přitom do jisté míry nezávislé na státu. Přitom jsou omezeny pouze právním rámcem a stát do jejich působnosti může zasahovat pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona a to pouze způsobem, který zákon stanoví.^{3 4}

Mezi znaky veřejnoprávních korporací patří:⁵

- členský princip,
- jde o právnickou osobu, která může samostatně hospodařit se svým majetkem, má právní subjektivitu,
- jsou založeny zákonem nebo jiným předpisem na základě zákona,
- mají svěřenou mocenskou pravomoc činit vrchnostenské úkony,
- jsou nezávislé na státu (pouze dozor nad zákonností).

Profesor Vladimír Sládeček pak charakterizuje veřejnoprávní korporace jako „*Subjekty odlišné od státu [...], které jsou na rozdíl od správních úřadů samostatnými právními subjekty, které disponují určitým majetkem, mají vlastní příjmy a výdaje, a mohou samostatně hospodařit.*“⁶

¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1012. Dále srov. MADAR, Z. a kol. *Právní slovník II.P-Ž*. 5. vydání. Praha: Panorama, 1988, s. 1567.

² Viz přílohy.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 150.

⁴ Blíže SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolter Kluwer, 2009, str. 298.

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 108.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolter Kluwer, 2009, s. 299.

Rozlišujeme několik druhů veřejnoprávních korporací a to územní, osobní, věcné.⁷ Podle toho také dělíme samosprávu na územní, zájmovou a ostatní. Dále se již budu zabývat pouze charakteristikou samosprávy územní.

Na základě všeho, co již bylo uvedeno, lze konstatovat, že územní samospráva je právem územních jednotek spravovat si své záležitosti samy, do určité míry nezávisle na státu. Někdy může činit potíže určit, které záležitosti spadají do práva na samosprávu. OZ vymezuje tyto záležitosti v § 35, a KZ v § 14. Jde zejména o otázky, kterými se zabývají právě zastupitelstva. A jelikož rada je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti, tak i věci, které spadají do její působnosti (s výjimkou vydávání nařízení rady). OZ poté uvádí, že do samostatné působnosti obce dále spadá péče obce o rozvoj sociální péče, vytváření podmínek pro uspokojivé bydlení občanů, ochrany zdraví, dopravy, výchovy a vzdělání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2).

Územní samospráva má v České republice ústavní zakotvení, a to v čl. 8 Ústavy, kde je uvedeno, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Dále je územní samosprávě věnována také celá VII. hlava (čl. 99 – 105), kde je mimo jiné stanoveno, že základním územně samosprávným celkem je obec, a vyšším územně samosprávným celkem je kraj. Přičemž každá obec náleží pod určitý kraj. Přímou v Ústavě pak také nalezneme zmocnění k vydávání právních předpisů těmito územně samosprávnými celky.⁸ Na úrovni ústavního zakotvení je dále v usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., vzpp (o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, dále jen „Listina“) v čl. 17 stanoveno, že i orgány obcí a krajů jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, a také, že každý má právo se na ně obracet se svými žádostmi, návrhy a stížnostmi (čl. 18). Dalším důležitým ustanovením, které se týká územní samosprávy, je čl. 21, podle kterého mají občané právo se podílet na správě veřejných věcí přímo anebo prostřednictvím svobodné volby svých zástupců. Toto ustanovení je bezesporu základem územní samosprávy, které přímo umožňuje občanům územního celku se podílet na spravování obecních záležitostí. Do ústavního pořádku ČR také patří ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, vzpp.

Na úrovni zákonného zakotvení územní samosprávy je nutno zmínit zejména z. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, vzpp, z. č. 128/2000 Sb., o obcích, vzpp, z. č. 129/2000 Sb., o krajích, vzpp a z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vzpp.

⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 108.

⁸ Čl. 79 odst. 3 Ústavy: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“ A také čl. 104 odst. 3: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“

Co se týče úpravy územní samosprávy na mezinárodní úrovni, musím zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, kterou Česká republika podepsala ve Štrasburku 28. května 1998 a od 1. 9. 1999 vstoupila na našem území v platnost.⁹ Základní myšlenku Charty lze shrnout jako: „*Místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.*“¹⁰

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

¹⁰ JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]epravo.cz, [cit. 1. prosince 2010] Dostupné z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

2 Vývoj obecního a krajského zřízení

V této kapitole se věnuji vývoji obecního a krajského zřízení od vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918. Dřívější vývoj je bezesporu také zajímavý, ale vzhledem k hlavnímu tématu této práce bude podle mého názoru dostačující, když stručně popíši alespoň toto období, přičemž se zaměřím na české území.

2.1 Od vzniku republiky do roku 1945

Po rozpadu Rakouska – Uherska bylo nutné zachovat nějaký řád, aby nově vzniklý stát mohl vůbec fungovat. Proto bylo přímo v zákoně o zřízení samostatného státu československého v čl. 2 uvedeno, že: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.*“ Tento zákon bývá proto označován jako „recepční“.¹¹

Zůstaly tedy v platnosti i rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské ze dne 5. března 1862, č. 18 ř. z., a zemské zákony obecní pro jednotlivé země (Čechy, Moravu, Slezsko).¹² Přijetí těchto zákonů znamenalo, že v roce 1864 vznikly samosprávné okresy, jako střední stupeň samosprávy. Již v roce 1849 byly právně zakotveny 3 druhy obcí – místní, okresní a krajské. Co se ale týče krajské samosprávy, ta nebyla realizována.¹³ To znamenalo, že nad tímto zřízením (místní, okresní) byl dalším stupněm zemský sněm, který ale měl zákonodárnou pravomoc a nevykonával klasickou samosprávu.¹⁴ Tyto zákony z období Rakouska – Uherska byly ale několikrát novelizovány.¹⁵

V průběhu tzv. 1. a 2. republiky docházelo k odstraňování tzv. dvojkolejnosti veřejné správy (samospráva je oddělena od státní správy). Státní správa byla čím dál tím více propojená se samosprávou. Důvodem bylo zřejmě i hrozící nebezpečí z německé strany.¹⁶

Projevem oklešťování samosprávy bylo také přijetí z. č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Tímto zákonem mělo být zřízeno

¹¹ Z. č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

¹² Pro Čechy – zákon z 16. dubna 1864, č. 7 zem. zák., jímžto se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích, pro Moravu – zákon z 15. března 1864, č. 4 zem. zák., jímžto se vydává řád obecní a řád volení v obcích, pro Slezsko – zákon z 15. listopadu 1863, č. 17 z. z. slez., jímžto se vydává řád obecní a řád volení v obcích (převzato z: KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. 1998, s. 18).

¹³ POSPÍŠIL, Petr. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. *Správní právo*. 2007, 4-5, s. 234-251.

¹⁴ POLÁKOVÁ, Zuzana, et al. *Obce 2005*. Praha: ASPI, 2005, s. 93, 94.

¹⁵ Např. volební řád (z. č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé), finanční novely k obecnímu zřízení (z. č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, z. č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové právě finančního hospodářství svazků územní samosprávy, ..) - KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 20.

¹⁶ Více o důvodech odstraňování dvojkolejnosti veřejné správy tamtéž str. 22.

15 žup v českých zemích, přičemž rozhodovacím orgánem v každé župě mělo být zastupitelstvo ze 2/3 voleno občany a 1/3 jmenované vládou.¹⁷ Státní správu by vykonávaly župní úřady v čele s županem, coby státním úředníkem.¹⁸ Župní zřízení ale nebylo na našem území nikdy realizováno.

Až v roce 1927 byl přijat z. č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, což byla vlastně novela župního zákona, kterým byly místo žup zřízeny 4 země (Česká, Moravskoslezská, Slovenská, Podkarpatoruská).

V období tzv. Protektorátu Čechy a Morava docházelo pod vládou nacistů doslova k likvidaci obecní samosprávy. Důkazem je i to, že i ve správě obcí byl nastolen vůdcovský princip.¹⁹

2. 2 Období komunistické vlády

Pro poválečné období je stěžejním předpisem ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, který dal vzniknout místním, okresním a zemským národním výborům. Bylo v něm uvedeno, že má jít o volené prozatímní orgány veřejné správy, které jakožto orgány státní správy budou podřízeny vládě. V nařízení vlády č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů již ale nebyla zmínka o tom, že by mělo jít o orgány prozatímní, které by nahradily orgány trvalé. Obce, okresy a země zůstaly zachovány jako územní korporace, zanikly ale jejich zastupitelstva, které nahradily národní výbory.²⁰ Ve zmiňovaném nařízení byla také stanovena podřízenost národních výborů vyšším národním výborům, což bylo naprosto v rozporu s dosavadní představou o územní samosprávě.

V roce 1948 byla přijata nová Ústava Československé republiky (č. 150/1948 Sb., ze dne 9. května 1948). Z hlediska územního členění státu byl důležitý § 167 odst. 2: „*Správní soustava republiky je založena na krajském zřízení. Kraje se dělí na okresy, okresy na obce.*“ Kraje byly poté zřízeny z. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení. Jednalo se o 13 krajů, které nahrazovaly země a převzaly také jejich působnost. Zákon o krajském zřízení byl v 50. letech zrušen, ale z. č. 13/1954 Sb., o národních výborech v § 4 odst. 1 stanovil, že: „*Území Československé republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy*

¹⁷ POLÁKOVÁ, Zuzana, et al. *Obce 2005*. Praha: ASPI, 2005, s. 94.

¹⁸ POSPÍŠIL, Petr. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. *Správní právo*. 2007, 4-5, s. 234-251.

¹⁹ HLEDÍKOVÁ Z., JANÁK J., DOBEŠ J., *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, 2. vydání. Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 404.

²⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, str. 31-33.

a okresy se dělí na obce.“ Územní uspořádání státu se tedy nezměnilo.²¹ Ke změně došlo až v roce 1960, kdy byl z. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu změněn počet krajů ze 13 na 7 (§ 3).

2.3 Od roku 1989 po současnost

Až do roku 1990 nelze mluvit o samosprávě v dnešním slova smyslu. Teprve až změna politické situace umožnila reformu veřejné správy. V ústavním zákoně Federálního shromáždění (z. č. 294/1990 Sb., který měnil a doplňoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů) byla místní samosprávě věnována samostatná hlava (VII.), kde bylo mimo jiné stanoveno, že základem místní samosprávy je obec. Po ústavním zakotvení následovalo přijetí zákona o obcích (z. č. 367/1990 Sb.). Krajské zřízení nebylo v této době vůbec řešeno.

Až v Ústavě České republiky (z. č. 1/1993 Sb.) se předpokládá vznik krajů. Zřízení krajů se realizovalo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, který zřídil 14 krajů. Šlo ale pouze o právní zakotvení. Nebyly nijak řešeny orgány krajů a jejich vzájemné postavení. Vznik krajů byl proto na několik let ještě odložen.²²

Teprve až v roce 2000 byly schváleny zákony, díky kterým mohl ústavní zákon z roku 1997 nabýt účinnosti. Jde zejména o tyto zákony: č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Okresní úřady byly ale ke konci roku 2002 zrušeny, a jejich pravomoci přešly buď na obce s rozšířenou působností, nebo na kraje a část i na tzv. obce prvního stupně.²³ Okresy ale i v současné době existují. Již ale ne jako správní jednotka, ale pouze jako jednotka územního členění státu.

Je na místě si ale uvědomit, že zákon o územním členění státu z roku 1960 je pořád v platnosti. Jde sice jenom o geografické členění, ale podle tohoto členění jiné předpisy umisťovaly určité orgány (např. finanční ředitelství, krajské správy Policie České republiky,

²¹ POSPÍŠIL, Petr. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. *Správní právo*. 2007, 4-5, s. 234-251.

²² Tamtéž.

²³ Rozeznáváme tři druhy obcí podle rozsahu přenesené působnosti – obce se základním rozsahem přenesené působnosti (6245), obce s pověřeným obecním úřadem (388) a obce s rozšířenou působností (205) – převzato z: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2010-12-15]. Přehledy změn v územní organizaci, v názvech obcí a jejich částí. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/prehledy-zmen-v-uzemni-organizaci-v-nazvech-obci-a-jejich-casti.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>>.

krajské soudy,...).²⁴ V současné době jde tedy o celkem nelogické a v mnohých případech nepřehledné uspořádání orgánů státní správy.

V souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie je třeba ještě zmínit tzv. Regiony soudržnosti, které jsou z. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, vzpp vymezeny v § 2 jako: „*Územní celky vymezené pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí, jehož rozvoj je podporován podle tohoto zákona.*“ Územní vymezení těchto regionů odpovídá územním statistickým jednotkám NUTS 2, které ve většině zemí Evropské unie tvoří střední stupeň územně správního členění státu. Bylo tak vytvořeno 8 Regionálních rad regionů soudržnosti.²⁵

Obecní a krajské zřízení prošlo na našem území celkem složitým vývojem.²⁶ Pro mnohé může být překvapivé, že již od vzniku samostatné Československé republiky docházelo k oklešťování územní samosprávy. Fungování samosprávy v současném pojetí sahá na našem území až do 19. století. I proto je v některých zdrojích označováno období let 1862 (přijetí obecních zákonů) – 1913 jako zlatý věk české samosprávy. To ovšem ještě samostatná Československá republika neexistovala. V podstatě od vzniku samostatného Československa až do roku 1990 státní správa převyšovala, nebo dokonce úplně vytlačovala samosprávu.

²⁴ POSPÍŠIL, Petr. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. *Správní právo*. 2007, 4-5, s. 234-251.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Viz příloha č. 2.

3 Zastupitelstvo obce a kraje

Po stručné charakteristice základních pojmů a nástinu vývoje obecního a krajského zřízení se dostáváme ke stěžejní části této práce. Zastupitelstvo má v rámci územně samosprávného celku výsadní postavení. Toto postavení je především odvozeno od jeho ústavního zakotvení. V čl. 101 Ústavy je výslovně stanoveno, že jak obce, tak i vyšší územní samosprávné celky jsou spravovány zastupitelstvem. Jde o jediný orgán územně samosprávného celku, který je zmíněn v Ústavě. Od toho je tedy možno odvodit, že jde o nejvyšší samosprávný orgán obcí a krajů. Jde o kolegiální orgán, jehož členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva podle zásad poměrného zastoupení (čl. 102 Ústavy). Jde také o jediný orgán územně samosprávných celků, který je volen přímo občany.

3.1 Volby do zastupitelstev

V první části této kapitoly uvedu pár poznámek o způsobu voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků. Volby do zastupitelstev obcí a krajů mají samostatnou právní úpravu.²⁷ Počet členů zastupitelstva musí být určen nejpozději 85 dnů před volbami. Zastupitelé při tom musí přihlížet k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce, zároveň se musí držet zákonného rámce, který jim stanoví možný počet zastupitelů právě podle počtu obyvatel (rozhodující je počet obyvatel k 1. lednu toho roku, ve kterém se konají volby).²⁸ V případě krajů je počet zastupitelů dán přímo zákonem.²⁹ Určení počtu zastupitelů je důležité zejména pro strany, které hodlají ve volbách kandidovat. Strany totiž nemůžou stanovit libovolný počet kandidátů, ale jejich počet se odvíjí právě od určení počtu členů nového zastupitelstva.³⁰ Zákon upravuje i situaci, kdy stávající zastupitelstvo neurčí počet členů na následující funkční období. V tomto případě podle § 68 odst. 4 OZ se bude volit stejný počet zastupitelů, jako má stávající zastupitelstvo.

Právo volit má státní občan ČR, který alespoň druhý den voleb dosáhl 18 let věku a má na území obce trvalé bydliště, dále jsou to příslušníci jiných států, které splňují stejné podmínky, a toto právo jim zároveň přiznává mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána.³¹

²⁷ Z. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, vzpp (dále jen „VolKr“), z. č. 491/2001Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, vzpp (dále jen „VolOb“).

²⁸ § 67, 68 OZ.

²⁹ Viz příloha č. 3.

³⁰ Blíže § 22 odst. 2 VolOb, § 21 odst. 3 VolKr.

³¹ V současné době jsou to všichni státní příslušníci členských států EU.

Překážkami výkonu aktivního volebního práva jsou:³²

- omezení osobní svobody pravomocným rozsudkem soudu z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,
- zbavení způsobilosti k právním úkonům,³³
- omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo
- výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí.

Volby do zastupitelstev vyhlašuje prezident republiky a to nejpozději 90 dnů před jejich konáním.³⁴ Již Ústava v čl. 102 odst. 2 stanoví, že volební období zastupitelstev je čtyřleté.

Volby do zastupitelstev obcí mají jednu velkou odlišnost od ostatních voleb. Tím jsou tzv. volné kandidátní listiny, které voličům umožňují nevolit pouze jednu kandidátní stranu, ale vybrat si kandidáty z různých politických uskupení. Jde o tzv. panašování. Tato podstatná rozdílnost má podle mého názoru několik důvodů. Jeden z nich spočívá v tom, že politická uskupení většinou vznikají jen za účelem blížících se voleb a mnohdy záleží pouze na tom, zda je na kandidátní listině té či oné strany ještě volné místo. Tím hlavním důvodem je ale dle mého názoru to, že voliči vybírají z kandidátů, které většinou osobně znají. Pro voliče zvláště menších obcí tedy nehraje ani tak roli za jaké politické uskupení uchazeči do zastupitelstev kandidují, ale jde zejména o jejich osobu jako takovou. U voleb do zastupitelstev větších měst už sice voliči uchazeče většinou neznají osobně, ale lidé, kteří kandidují, bývají již z nějakého důvodu veřejnosti známými. I zde tedy bude rozhodovat zejména samotná osobnost kandidáta.

U voleb do zastupitelstev krajů již volič vybírá pouze jednu politickou stranu, přičemž může udělit 4 preferenční hlasy pro kandidáty, které v rámci dané strany upřednostňuje.³⁵

3. 2 Členové zastupitelstva

Kandidovat na funkci člena zastupitelstva může osoba, které nebyla omezena osobní svoboda z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, která má způsobilost k právním úkonům, a která je občanem obce. Přičemž nestačí, aby osoba na území obce skutečně bydlela,

³² § 4 odst. 2 VolOb, § 4 odst. 2 VolKr.

³³ Překážkou není omezení způsobilosti k právním úkonům. Ústavní soud ve svém nálezu stanovil, že: „*Obecné soudy jsou při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08).

³⁴ § 3 odst. 1 VolOb, § 3 odst. 1 VolKr.

³⁵ § 32 odst. 1 VolKr.

ale musí být v této obci také hlášena k trvalému pobytu.^{36 37} Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením. To v podstatě znamená ve chvíli uzavření volebních místností. Na prvním zasedání zastupitelstva skládají zvolení zastupitelé slib, který zní: „*Slibuji veřejnost České republiky. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce a jejich občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“³⁸ Tento slib stvrzují podpisem. Odmítnutí složení slibu nebo složení slibu s výhradou má poté za následek zánik mandátu.

Dalšími důvody zániku mandátu jsou:³⁹

- konání dalších voleb do zastupitelstev,
- v případě obcí také dnem, kdy došlo ke sloučení či připojení dvou obcí (u krajů tento důvod není možný, protože změna hranic krajů je možná pouze zákonem). V tomto případě končí mandát všem zastupitelům;
- ztráta volitelnosti – vychází ze samotných podmínek, za kterých může osoba kandidovat,
- rezignace - zastupitel může ukončit svůj mandát samozřejmě také z vlastní vůle, a to rezignací. Jeho mandát přitom končí dnem, kdy starosta či hejtman rezignaci obdrží. Pokud se chce vzdát mandátu starosta, musí rezignaci učinit na nejbližším zasedání zastupitelstva, jeho funkce mu tedy zaniká až tímto dnem. Zákon řeší pouze zánik samotného mandátu, je ale možné rezignovat pouze na určitou funkci (např. předseda výboru).⁴⁰ Rezignaci nelze vzít zpět;
- neslučitelností funkcí (viz níže),
- zánikem obce,
- úmrtím.

Zastupitelé obcí a krajů nejsou nositeli imunity. Jsou odpovědní za trestné činy, přestupky, i jiné správní delikty. Určitou výjimkou je, pokud jednali při výkonu veřejné moci

³⁶ § 5 odst. 1 VolOb, § 5 odst. 1 VolKr.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000: „*Je-li zákonem podmínka trvalého pobytu stanovena jako condicio sine qua non volitelnosti do orgánu obce, nutno s ní jako s takovou ze strany zastupitelů zacházet; nelze být občanem jedné obce pro jednu oblast veřejného práva (např. daňového) a občanem obce druhé pro jinou oblast veřejného práva.*“

³⁸ § 69 odst. 2 OZ, § 33 odst. 2 KZ.

³⁹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 292, 293.

⁴⁰ POSPÍŠIL, Petr; SAMKOVÁ, Pavla; BÝMA, Miroslav. *Volby do zastupitelstev obcí: Odpovědi na nejčastější dotazy /1. Moderní obec*. 2010, 2, s. 40.

za obec, v tomto případě nejsou odpovědni osobně, ale odpovědnost za škodu za nich nese obec při výkonu samosprávy, případně stát při výkonu přenesené státní správy.⁴¹

3. 2. 1 Neslučitelnost funkcí

Zejména neuvolnění zastupitelé vykonávají mimo svou funkci v zastupitelstvu i další činnosti. Může ovšem dojít k situaci, kdy půjde o činnost, která je ale s výkonem funkce zastupitele neslučitelná. O které funkce jde, upravuje § 5 odst. 2 a 3 VolOb a § 5 odst. 2 VolKr. Kandidovat na člena zastupitelstva může i osoba, u které evidentně překážka neslučitelnosti existuje, zákon ale nestanoví podmínku, že by se tato osoba musela své funkce vzdát předem. Takové ustanovení by bylo jistě v rozporu s Listinou. Byla by porušena rovnost podmínek a právo podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21). Proto se ustanovení týkající se neslučitelnosti funkcí aplikují až v situaci, kdy je zastupitel již do své funkce zvolen.

Co se týče neslučitelnosti funkcí či ztráty volitelnosti, mandát nezaniká dnem, kdy tyto skutečnosti nastanou, ale k nastalé situaci se musí vyjádřit zastupitelstvo a to na nejbližším zasedání od doby, kdy k takové skutečnosti došlo, nebo kdy se o tom zastupitelstvo dozvědělo. Nově zvolenému členu zastupitelstva dává zákon možnost, aby do 3 dnů od ustavujícího zasedání učinil právní úkon, který bude směřovat k ukončení pracovního poměru. Pokud tento člen do 3 měsíců od ustavujícího zasedání nepředloží starostovi doklad, že důvod neslučitelnosti pominul, bude o důvodu neslučitelnosti jednat zastupitelstvo. Pokud se tak nestane (zastupitelstvo nebude usnášeníschopné, nevysloví se pro nadpoloviční většina apod.), požádá ředitel krajského úřadu (v případě zastupitele kraje ministr vnitra) o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se musí konat nejpozději do 21 (u krajů 30) dnů od doručení jeho žádosti. Pokud nedojde k vyslovení zániku mandátu určitého člena ani na tomto mimořádném zasedání, zanikne mandát tehdy, vysloví-li to ředitel krajského úřadu příp. ministr vnitra. Proti takovému rozhodnutí není možné odvolání, je zde ale možnost hájit se soudní cestou. Příslušný zastupitel může podat žalobu k soudu. Jeho mandát pak zaniká až nabytím právní moci rozsudku nebo uplynutím lhůty pro podání této žaloby.⁴²

3. 2. 2 Práva a povinnosti členů zastupitelstva

Jak již bylo uvedeno výše, mandát zastupitele vzniká okamžikem zvolení. Je ale otázkou, jestli tímto okamžikem nabývá také veškerá práva a povinnosti zastupitele. V této souvislosti chci zmínit situaci, ke které došlo na ustavujícím zasedání Zastupitelstva

⁴¹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 69.

⁴² § 55 VolOb, § 48 VolKr.

města Hodonín v listopadu 2010. Nově zvolení zastupitelé navrhovali usnesení týkající se způsobu volby starosty, místostarosty a radních, a to hned v rámci prvního bodu, který měli projednat, a to schválení samotného programu. Vzhledem k tomu, že nesložení slibu nebo složení slibu s výhradou má za následek zánik mandátu, není podle mého názoru správné, aby zastupitelé rozhodovali o ostatních věcech ještě před složením slibu. I když rozhodují bez složení slibu minimálně v jednom bodě, a to schválení samotného programu jednání, mělo by být toto jedinou výjimkou. Samozřejmě jde o logickou a nevyhnutelnou výjimku. Pokud by tak neučinili, nemohlo by se vůbec jednat. Domnívám se, že není správné, aby se již před složením slibu jednalo o dalších záležitostech. Mohlo by to být považováno pouze za formalitu, pokud by ale zákonodárce považoval složení slibu jenom za záležitost dodávající slavnostnější ráz ustavujícímu zasedání zastupitelstva, nespojoval by s odmítnutím složení slibu zánik mandátu.

Člen zastupitelstva vykonává svůj mandát osobně. Nemůže za sebe nechat hlasovat jinou osobu ani nemůže hlasovat prostřednictvím elektronických komunikačních technologií či telefonicky.⁴³ Při výkonu svého mandátu není člen zastupitelstva vázán žádnými příkazy politické strany, za kterou kandidoval, ani ze strany svých voličů. Jde o tzv. volný mandát. Většina zastupitelů ale jedná v souladu s vůlí politické strany, za kterou kandidovali, protože tato strana určuje pořadí na kandidátních listinách.⁴⁴

Práva zastupitele⁴⁵

- Hlasovat – jde o nejzákladnější právo zastupitele. Lze polemizovat o tom, zda nejde spíše o povinnost. Toto právo (povinnost) sice není v zákoně výslovně uvedeno, uvážíme-li ale, že občané zastupitele zvolili právě proto, aby hájili jejich zájmy při rozhodování o záležitostech obce, což mohou činit zejména prostřednictvím hlasování, dalo by se přiklonit spíše k tomu, že jde o povinnost. Jak už ale bylo uvedeno, mandát zastupitele je volný, nemůže tedy být nucen hlasovat. Může se hlasování zdržet.
- Volit a být volen do orgánů kraje – jelikož starostou/hejtmanem, místostarostou/náměstkem hejtmana, členy rady, předsedy výborů mohou být pouze členové zastupitelstva, má každý zastupitel právo na tyto funkce kandidovat.

⁴³ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 295.

⁴⁴ Tamtéž str. 294.

⁴⁵ Tamtéž str. 305, 306.

- Právo účastnit se rozpravy - o projednávaných věcech se na zasedání zastupitelstva vedou diskuse. Jednací řády přitom mohou toto právo určitým způsobem omezit. Např. v Jednacím řádu Jihomoravského kraje je v čl. 11, bodě 6 uvedeno: „*Doba vystoupení je omezena u předkladatele či zpracovatele projednávaného materiálu na 10 minut, u ostatních na tři minuty.*“⁴⁶ Přičemž každý se může k jedné věci vyjádřit dvakrát. V návrhu nového Jednacího řádu Zastupitelstva města Hodonín se tomuto věnuje čl. 5, který nestanoví žádné omezení pro předkladatele návrhu. Omezení jsou ovšem patrná u dalších členů zastupitelstva. „*Ke každému projednávanému bodu se může člen zastupitelstva přihlásit pouze třikrát a délka diskusního příspěvku nesmí překročit 3 minuty.*“⁴⁷ Účelem omezení tohoto práva je zřejmě předejít zbytečně dlouhým jednáním. Pokud by byl ale stanoven limit pro vyjádření se na příliš krátkou dobu, už by šlo zřejmě o porušení tohoto zákonem zaručeného práva.
- Právo předkládat návrhy na projednání zastupitelstvu, radě, výborům a komisím (právo iniciativy).
- Právo vznášet dotazy, připomínky a podněty (právo interpelace) – a to na radu i její jednotlivé členy, předsedy výborů, statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec/kraj, na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec/kraj založila nebo zřídila, přičemž zákon těmto orgánům určuje lhůtu, do které musí tazající se zastupitel obdržet písemnou odpověď. Tato lhůta je 30 denní.⁴⁸
- Právo požadovat od zaměstnanců obce/kraje zařazených do obecního/krajského úřadu, zároveň i od zaměstnanců právnických osob, které obec/kraj založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce (právo na informace) – i tady je stanovena lhůta pro odpověď 30 dnů.⁴⁹

⁴⁶ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2011-01-18]. Jednací řád Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Dostupné z WWW: <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=108448&TypeID=2>>.

⁴⁷ Návrh Jednacího řádu města Hodonín (v době zpracování této práce nebyl tento návrh jednacího řádu ještě schválen zastupitelstvem, dokument mi byl poskytnut právníkem Městského úřadu Hodonín, Mgr. Pavlem Jurečkou na základě žádosti).

⁴⁸ § 82 b) OZ, § 34 odst. 1 b) KZ.

⁴⁹ § 82 c) OZ, § 34 odst. 1 c) KZ.

V případě, kdy je právo interpelace či právo na informace uplatněno přímo na zasedání zastupitelstva a dotazovaný je přítomen, nemusí odpovídat hned, ale stále má danou lhůtu. V jistém smyslu tato lhůta oslabuje postavení zastupitele.⁵⁰

Povinnosti zastupitele⁵¹

- Účastnit se zasedání zastupitelstva (a orgánů, jejichž je členem) – většinou je slušností se při případné absenci omluvit, a to starostovi/hejtmanovi, který jednání vede. Pokud se tak ale nestane, nejsou stanoveny žádné sankce k případné nápravě a neopakování situace. V zákoně není řešena problematika narušení jednání hrubým způsobem zastupitelem. Často ani jednací řády na toto nepamatují. Jednací řád Zastupitelstva města Hodonín z roku 2008 v čl. 9 přímo uvádí, že: „*Ruší-li někdo opakovaně zasedání, může být předsedajícím vykázan ze zasedací místnosti, nejde-li o člena zastupitelstva.*“⁵² Podobné ustanovení najdeme také v Jednacím řádu Jihomoravského kraje v čl. 11 bod č. 16.⁵³ Dle metodického doporučení Ministerstva vnitra je přípustné stanovit v jednacích řádech pořádková opatření. Jako přípustné uvádí vykázaní z místnosti, odejmutí slova a také přerušení, případně ukončení zasedání. O uložení takového opatření pak podle ministerstva není nutno hlasovat, postačí uvážení předsedajícího. Speciálně o členech zastupitelstva doporučení uvádí, že „... by připadalo v úvahu „odvolání“ k zastupitelstvu obce, které by pak samo rozhodlo o tom, zda předsedající postupoval oprávněně....“⁵⁴ Pokud by tedy nebyla možnost určitého pořádkového opatření uvedena v jednacích řádech zastupitelstva, lze i tak teoreticky člena zastupitelstva stejně jako veřejnost z místnosti vykázat. Nemyslím si ale, že k tomu v praxi dochází.
- Plnit úkoly, které mu uloží orgány, jejichž je členem.
- Hájit zájmy občanů – je obtížné definovat zájmy občanů obce a kraje, co je ve prospěch jednoho, může být v neprospěch druhého občana. Jelikož je

⁵⁰ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 138.

⁵¹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 307, 308.

⁵² *Hodonín* [online]. 16. 6. 2008 [cit. 2011-01-18]. Jednací řád zastupitelstva města. Dostupné z WWW: <http://www.hodonin.eu/vismo/dokumenty2.asp?id_org=4041&id=1023676&n=jednaci%2Drad%2Dzastupitelstva%2Dmesta&p1=37102>.

⁵³ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2011-01-18]. Jednací řád Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Dostupné na WWW: <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=108448&TypeID=2>>.

⁵⁴ PROKOP, Petr; JAROLÍM, Zdeněk; KŘÍŽAN, Aleš. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Pdf. 2010 [cit. 2011-01-18]. Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 1 - Jednací řády zastupitelstev obcí. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>>.

ale ČR demokratický stát, měl by zastupitel přihlížet k většině. I když ale takto jednat nebude, nemohou ho postihnout žádné sankce. Jedinou možností občanů je nevolit daného zastupitele v dalším volebním období.

- Nesnižovat vážnost funkce zastupitele – i v tomto případě je těžké definovat, v jakém chování lze spatřovat rozpor s touto povinností. Ani zde není stanovena žádná případná sankce.
- Povinnost sdělit střet zájmů – pokud projednávání určité věci může znamenat pro člena zastupitelstva výhodu nebo naopak způsobit škodu, a to jak pro něj samotného nebo osobu blízkou, je v tomto případě povinen oznámit to zastupitelstvu před zahájením jednání.⁵⁵ Poté zastupitelstvo rozhodne, zda střet zájmů existuje nebo ne, a podle toho pak zastupitel může nebo nemůže v dané věci hlasovat. Aby ale toto hlasování mohlo vůbec proběhnout, musí jej navrhnout daný člen, o kterém se má hlasovat. Není tedy možné, aby jeden člen dával hlasovat o druhém. Pokud by to možné bylo, docházelo by jistě k častému omezování práva hlasovat (nesmíme zapomínat, že zastupitelstvo je složeno z členů politických stran, které mají různé politické cíle). Což by znamenalo porušení práva podílet se na správě věcí veřejných, které je zakotveno v čl. 21 Listiny.

Většina práv a povinností členů zastupitelstva jsou spíše morálního charakteru. Jak již bylo uvedeno výše, podrobnosti o právech a povinnostech je možno upravit v jednacích řádech.

3. 2. 3 Odměna zastupitelů

Při stanovování odměn zastupitelů je rozhodující, zda se jedná o uvolněného či neuvolněného člena. Přičemž uvolněný člen je takový zastupitel, který byl uvolněn ze svého pracovního poměru pro výkon funkce zastupitele. Má tedy dostatek času věnovat se záležitostem, které má vykonávat z titulu své funkce. Výše odměn zastupitelů se řídí podle nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, vzpp. Rozhodujícím kritériem, v jaké výši bude příslušnému zastupiteli náležet odměna, je počet obyvatel k 1. lednu daného roku, a dále se částka také zvyšuje v závislosti na tom, zda jde o obec s rozšířenou působností, obec s pověřeným obecním úřadem, matričním či stavebním

⁵⁵ § 83 odst. 2 OZ, § 34 odst. 3 KZ.

úřadem.⁵⁶ V prosinci 2010 ale přijala vláda usnesení, kterým mění toto nařízení, a to tak, že zastupitelům snižuje výši odměn v průměru o 5 %.⁵⁷

Nařízení vlády dále upravuje odměny takových členů, kteří zastávají funkce předsedy zvláštního orgánu, člena rady, předsedy výboru nebo komise rady. Neuvolněným členům, kteří nemají další funkce, se toto nařízení nevztahuje. Neuvolněným zastupitelům musí jejich zaměstnavatel poskytnout pracovní volno s náhradou mzdy. Členům zastupitelstva, kteří nejsou v pracovním ani jiném obdobném poměru pak stanoví výši odměn zastupitelstvo paušální částkou. I neuvolněným zastupitelům může zastupitelstvo přiznat měsíční odměnu. Není to ale povinnost a záleží pouze na vůli zastupitelstva.⁵⁸ Kromě měsíčních odměn zmiňuje zákon dále odměnu při skončení funkčního období.⁵⁹

3. 3 Jednání zastupitelstva

Zastupitelstvo rozhoduje o záležitostech, které spadají do jeho působnosti, na svých zasedáních, která jsou vždy veřejná. Pokud by se zastupitelstvo rozhodlo přijmout nějaké usnesení mimo tato veřejná zasedání, nebylo by vůbec platné.⁶⁰ Aby bylo zastupitelstvo schopno se usnášet, musí být na zasedání přítomna nadpoloviční většina zastupitelů. Pokud tato většina přítomna není, ukončí předsedající zasedání, přičemž náhrada za toto jednání se bude konat do 15 dnů.⁶¹ K přijetí platného usnesení je opět potřeba, aby pro hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Nadpoloviční většinou není ale myšlena většina ze zrovna přítomných členů, ale z celkového počtu zastupitelů.

Ustavující zasedání zastupitelstva se věnuje § 91 OZ.⁶² Svolání zasedání je úlohou dosavadního starosty. Zákon mu přitom určuje, že tak může učinit nejdříve po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb a do 15 dnů od uplynutí této lhůty. Zasedání řídí dosavadní starosta, případně nejstarší člen zastupitelstva, a to do doby, než se zvolí starosta nový. Ten pak přejímá řízení jednání. Zákon přímo stanoví, že na ustavujícím zasedání se volí

⁵⁶ § 72-79 OZ, § 46-54 KZ.

⁵⁷ *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 14. 12. 2010 [cit. 2011-01-19]. Metodické doporučení ÚSC – aktuální změny v oblasti odměňování členů zastupitelstev od 1. 1. 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-doporuceni-usc-aktualni-zmeny-v-oblasti-odmenovani-clenu-zastupitelstev-od-1-1-2011.aspx>>.

⁵⁸ § 71 odst. 4 OZ, § 46 odst. 4 KZ.

⁵⁹ Více v § 75 OZ a také BŘEŇ, Jan. Odměna zastupitele při skončení funkčního období. *Moderní obec*. 2010, 10, s. 43.

⁶⁰ To ale neznamená, že se zastupitelstvo nemůže scházet neveřejně na „pracovních schůzkách“. V tomto případě zastupitelstvo nepřijímá závazné právní akty. Výsledkem schůzek není přijetí usnesení. Tímto se zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. 3 Aps 5/2006.

⁶¹ § 92 odst. 3 OZ, § 41 odst. 1 KZ.

⁶² § 39 KZ.

starosta, místostarosta a ostatní členové rady.⁶³ Ustavující zasedání Zastupitelstva města Hodonín v listopadu 2010 řídil nejstarší člen zastupitelstva, přičemž po zvolení starosty tuto funkci převzal nově zvolený starosta. Zasedání bylo zahájeno hymnou České republiky, což zdůraznilo slavnostnější charakter ustavujícího zasedání.

Každé zasedání zastupitelstva svolává starosta, a to podle potřeby. Zákon ale stanoví, že se zastupitelstvo musí sejít minimálně třikrát do roka. Svolání zastupitelstva ale není pouze na úvaze starosty. Starosta musí svolat zastupitelstvo také v případě, že o to požádá alespoň 1/3 zastupitelů anebo hejtman kraje. A to nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy taková žádost byla doručena na obecní úřad. Pokud tak neučiní, má právo svolat zasedání místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva.⁶⁴

Jak již bylo zmíněno, v zákoně je obligatorně stanovena veřejnost zasedání zastupitelstva. Aby ovšem veřejnost měla možnost se zasedání zúčastnit, musí o tom být také náležitě informována. Proto zákon stanoví povinnost obecnímu úřadu zveřejnit na úřední desce místo konání, dobu a také navrhovaný program. A to vše nejpozději 7 dní před samotným konáním zasedání.⁶⁵ Co se týče místa konání, je nutné, aby se uskutečnilo v územním obvodu obce. V opačném případě by mohlo dojít ke ztěžování uplatňování práva občanů na jednání zastupitelstva, a tím k obcházení obligatorního stanovení veřejného zasedání.

Podrobnosti jak průběhu jednání zastupitelstva, tak i toho, co jednání předchází (příprava podkladů), a naopak i co následuje (zápis z jednání) může být upraveno jednacími řády. Znění zákona svádí spíše k tomu, že je povinností zastupitelstva jednací řád vydat a většina zastupitelstev tak také činí. Současně ale zákon nestanoví, že by přijaté usnesení zastupitelstva, které nemá průběh jednání upraven jednacím řádem, bylo neplatné. Přikláním se tedy k názoru, že přijetí jednacího řádu je čistě na vůli zastupitelstva.

V Hodoníně je platný jednací řád z roku 2008⁶⁶, v současné době je již ale připraven návrh nového jednacího řádu, který čeká na projednání. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje se řídí jednacím řádem z roku 2004, který byl roku 2008 aktualizován.⁶⁷

⁶³ Viz příloha č. 5.

⁶⁴ § 92 OZ, § 40, 41 KZ.

⁶⁵ § 93 OZ, § 42 KZ stanoví odlišnou lhůtu pro zveřejnění navrhovaného programu, a to 10 dnů.

⁶⁶ Dostupný z WWW:

http://www.hodonin.eu/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=4041&id_ktg=48032&n=dokumenty&p1=37102.

⁶⁷ Dostupný z WWW: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=108448&TypeID=2>.

3. 3. 1 Práva občanů obce a kraje vyjadřovat své stanovisko na jednání zastupitelstva

Jelikož zastupitelstvo je jediným orgánem obce, který je volen přímo občany, dává zákon občanům obce právo vyjádřit svá stanoviska na jeho zasedání. Je potřeba si ale vymezit obsah pojmu „občan obce“. Zákon tímto označením myslí fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a která je zároveň hlášena v obci k trvalému pobytu. Stejně tak může na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska i osoba, která vlastní na území obce nemovitost a také cizí státní občan, který je v obci hlášen k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána (dále jen občané). Přičemž pro všechny zmíněné osoby platí podmínka 18 let věku.⁶⁸ Myslím, že je logické, aby mohly na zasedání zastupitelstva vyjadřovat své názory i osoby, které nemají v obci hlášeno trvalé bydliště, ale vlastní na území obce nemovitost. I jich se může rozhodnutí zastupitelstva přímo dotknout a proto je na místě, aby i ony měly právo tímto způsobem ovlivnit průběh jednání.

Občané se ale můžou vyjadřovat pouze k věcem, které se projednávají, přičemž můžou docílit toho, aby se určitá věc projednávala prostřednictvím návrhů, připomínek a podnětů, které mohou adresovat osobám, které mají právo navrhnout věc do programu zasedání.⁶⁹ Tyto osoby ale nemají povinnost tento návrh podat. Mohlo by se tedy zdát, že občané nemají dostatečné prostředky jak docílit projednání určité věci zastupitelstvem. Zákon ale uvádí situaci, kdy zastupitelstvo musí požadovanou záležitost projednat. Jde o případ, kdy byla žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce. Zároveň zákon stanoví lhůtu, dokdy musí takto zastupitelstvo učinit.⁷⁰ I když tedy samotný občan nemá (kromě možnosti navrhnout bod programu oprávněným osobám) jak docílit projednání jím požadované věci, tak pokud jde o záležitost, kterou požaduje za vhodné projednat alespoň 0,5 % občanů, nesmí být zastupitelstvo nečinné a věc projednat musí.

Podrobnosti o právu občana vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva dále upravují jednací řády zastupitelstva. Nejčastěji se jedná o určení časového limitu nebo počtu vystoupení v jedné věci. Návrh nového Jednacího řádu města Hodonín určuje, že občané se

⁶⁸ § 16 OZ, § 12 KZ.

⁶⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 Aps 1/2008-151: „Skutečnost, že občan obce má [...] právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, ještě neznamená, že jeho záležitost musí být bez dalšího zařazena na program jednání zastupitelstva, pokud občan takový požadavek vznesl. Právo předkládat návrhy na zařazení věci na pořad jednání zastupitelstva mají toliko subjekty uvedené v § 94 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tj. členové zastupitelstva, rada obce a výbory. Občané obce nemají právo přímo předkládat vlastní návrhy (tj. návrhy, o kterých by se podle § 94 odst. 2 citovaného zákona hlasovalo) na zařazení určité záležitosti na pořad jednání zastupitelstva; mohou tak učinit pouze prostřednictvím oprávněných subjektů ve smyslu § 94 odst. 1 téhož zákona, přičemž to, zda určitou záležitost zastupitelstvo na pořad jednání skutečně zařadí, je věcí zastupitelstva obce, které o ní podle § 94 odst. 2 téhož zákona rozhodne hlasováním.“

⁷⁰ § 16 odst. 2 písm. f OZ, § 12 odst. 2 d) KZ – žádost musí být podepsána alespoň 1000 občany kraje.

můžou přihlásit zvednutím ruky k projednávanému bodu pouze třikrát, přičemž délka jejich příspěvku nesmí překročit 3 minuty.⁷¹ Jde v podstatě o stejné omezení, jako mají samotní členové zastupitelstva. V Jednacím řádu Jihomoravského kraje je délka příspěvku stanovena stejně, ale možnost počtu vystoupení je omezena pouze na dva. Aby jim ale mohlo být slovo vůbec uděleno, je potřeba podat písemnou přihlášku s uvedením projednávaného bodu.^{72 73}

V souvislosti s účastí a vyjadřováním stanovisek občanů na jednání zastupitelstva chci podotknout, že by mělo být samozřejmostí dodržování nepsaných pravidel slušného chování. Ať už jde o nerušení jednání hlasitým hovorem, nebo vypnutí si mobilního telefonu. Nemyslím si, že by mělo být v jednacím řádu stanoveno, že osoby, které se zúčastní jednání zastupitelstev, musí mít vypnuté mobilní telefony, ale takové jednání by mělo být v dnešní době již samozřejmé. Osobně jsem ale byla přítomna na zasedání, kde tomu tak nebylo.

3. 4 Pravomoc a působnost zastupitelstva

Již v čl. 104 odst. 2 Ústavy je stanoveno, že: „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*“ Stejně tak i v OZ je uvedeno, že zastupitelstvo rozhoduje ve věcech, které spadají do samostatné působnosti obce.⁷⁴ Zastupitelstvo tedy nerozhoduje o věcech, spadajících do přenesené působnosti. Výjimkou je situace, kdy v obci není zřízena rada, a nařízení pak vydává zastupitelstvo. V přenesené působnosti může zastupitelstvo rozhodovat pouze v případech, které jsou stanoveny přímo v zákoně.

§ 84, § 85 OZ a § 35, § 36 KZ obsahují pravomoci, které zastupitelstvo nesmí delegovat na žádný jiný orgán obce. Mimo to, si zastupitelstvo může vyhradit i další pravomoci, musí se ale jednat o oblast samostatné působnosti. Zároveň ale zákon neumožňuje, aby na sebe zastupitelstvo převedlo pravomoci, které jsou vyhrazeny radě (§ 102 OZ, § 59 KZ).

Z důvodu rozsahu této práce není možné věnovat se veškerým pravomocím, které zastupitelstvu náleží. V následujícím textu tedy zmiňuji pouze vybrané, které jsou z mého pohledu nejdůležitější.

⁷¹ Čl. 12 bod 4 návrhu Jednacího řádu města Hodonín.

⁷² Čl. 11 bod 4, 5 Jednacího řádu Jihomoravského kraje.

⁷³ V metodickém doporučení Ministerstva vnitra k činnosti územních samosprávných celků č. 1 Jednací řády obcí (dostupné na www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx) je v bodě č. 5 uvedeno, že „*Délka vystoupení občana obce omezena limitem 5 minut bude zpravidla dostatečná.*“ I když je v jednacích řádech města Hodonín a Jihomoravského kraje stanovena nižší hranice délky příspěvku, nejedná se o rozpor se zákonem. Metodické doporučení nemá povahu obecně závazného právního předpisu, ale slouží spíše jako pomoc v problematických otázkách spadajících do samostatné působnosti obce.

⁷⁴ § 84 odst. 1 OZ, § 35 odst. 1 KZ.

3. 4. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek

K nejvýznamnějším pravomocím patří vydávání obecně závazných vyhlášek (dále jen „OZV“). Již v Ústavě je v čl. 104 zakotveno, že zastupitelstvo může v mezích své působnosti vydávat OZV. Opět platí to, co již bylo zmíněno výše, že zastupitelstvo takto může činit pouze v samostatné působnosti obce. § 10 OZ vyjmenovává situace, kdy mohou být OZV ukládány povinnosti. Jedná se o záležitosti týkající se zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Kromě výše vyjmenovaných situací, lze vydat OZV v případě, že je k tomu zastupitelstvo zmocněno ve zvláštním zákoně. Následně uvádím příklady zákonů a jednotlivých ustanovení, které obsahují zmocnění k vydávání OZV. Nejde ovšem o úplný výčet, uvádím pouze příklady:

- z. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, vzpp – zřízení preventivních požárních hlídek právníky osobami a podnikajícími fyzickými osobami (§ 13), vydání požárního řádu obce, stanovení podmínek k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob (§ 29 odst. 1 o),
- z. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, vzpp – provozování výherních hracích přístrojů (§ 50, dále § 17),
- z. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, vzpp – stanovení poplatků, jejich sazeb atd. (§ 14),
- z. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, vzpp – zřízení obecní policie (§ 1),
- z. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, vzpp – povinnost chovatelů nechat trvale označit psy (§ 13b odst. 2), upravení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství (§ 24 odst. 2),
- z. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, vzpp – osvobození od daně z nemovitosti (§ 4 odst. 1v), stanovení koeficientu pro výpočet daně (§ 6 odst. 4 b),
- z. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, vzpp – stanovení zkoušky jako podmínky provozování taxislužby na území obce (§ 21 odst. 13),
- z. č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, vzpp – způsob a podmínky převozu a přechodného uložení zemřelých (§ 4 odst. 4),
- z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, vzpp – stanovení školských obvodů (§ 178 odst. 2).

Jak samotné zmocnění v OZ, tak i další zvláštní zákony upravují poměrně širokou škálu možností, kdy může zastupitelstvo obce vydat OZV. Zastupitelstvo ale musí vždy dodržet podmínky, které jsou v těchto zákonech uvedeny a zároveň nesmí ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zákonem, přičemž není možnost upravit situaci odlišně OZV.⁷⁵ Často ale dochází k situacím, kdy je sporné, zda zastupitelstvo nevydalo OZV již nad rámec své pravomoci. Proto k tomuto tématu existuje množství judikatury.⁷⁶

V KZ je zmocnění k vydávání OZV v § 35 odst. 2 c), přičemž § 6 stanoví, že ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám lze jen, stanoví-li tak zákon.

3. 4. 2 Některé další pravomoci zastupitelstva

Další pravomoc, o které se zmíním je schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce/kraje. Ekonomická samostatnost je jedním ze základních prvků územního samosprávného celku. A právě schvalování rozpočtu na další rok je v kompetenci zastupitelstva, stejně tak jako schvalování závěrečného účtu. Tvorba těchto dvou dokumentů a celkové hospodaření územně samosprávného celku se řídí zvláštním zákonem, a to z. č. 250/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, vzpp. Hospodaření obce za uplynulý rok podléhá přezkoumání. Toto přezkoumání zajišťuje starosta, a to buď objednaním přezkumu na krajském úřadě, případně u auditorské společnosti. V případě krajů přezkoumává jejich hospodaření Ministerstvo financí.⁷⁷

Zastupitelstvo obce může také rozhodnout o vyhlášení místního referenda.⁷⁸ Podrobnosti o místních referendech stanoví z. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, vzpp. Zastupitelstvo může vyhlásit místní referendum buďto z vlastní iniciativy, anebo na základě návrhu, který byl předložen přípravným výborem. V této souvislosti je nutno zmínit, že až donedávna neměly zastupitelstva kraje pravomoc vyhlásit krajské referendum. V roce 2010 byl ale přijat zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, který nabyl účinnosti 1. ledna 2011. Od tohoto data je tedy možné, aby i krajské zastupitelstvo vyhlásilo referendum pro území daného kraje.

⁷⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06: „*Obec při výkonu samostatné působnosti nemůže upravovat formou obecně závazných vyhlášek otázku, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.*“ *V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“

⁷⁶ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05, náleží Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04.

⁷⁷ § 42, 43 OZ, § 19 KZ.

⁷⁸ Viz příloha č. 6.

Jednou z nejdůležitějších pravomocí zastupitelstva vzhledem k ostatním orgánům obce je pravomoc zastupitelstva zrušit usnesení rady. Tomu se věnuje § 84 odst. 5, § 105 OZ a § 35 odst. 3, § 62 KZ. Zastupitelstvo přitom ale nemůže o této věci rozhodnout bez toho, aby usnesení rady nejdříve nepozastavil starosta/hejtman. Ten tak může učinit, pokud má za to, že je usnesení rady nesprávné. Nemusí být tedy podle názoru starosty/hejtmána v rozporu s právním předpisem, ale postačí, pokud ho považuje za nesprávné z jiného důvodu.

Je otázkou, zda případné odůvodnění pozastavení usnesení rady je nutné zmiňovat přímo v samotném aktu starosty/hejtmána. Například hejtman Jihomoravského kraje, Mgr. Michal Hašek, pozastavil dne 31. 1. 2011 usnesení rady ve věci „Změny výkonů gymnázií zřizovaných Jihomoravským krajem pro školní rok 2011/2012.“⁷⁹ Odůvodnění, proč tak učinil, v samotném aktu nenalezneme. Domnívám se ale, že vzhledem k tomu, že musí věc předložit ke konečnému rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva, bude mít možnost přesvědčit zastupitelstvo o důvodnosti pozastavení a případného zrušení usnesení rady až při samotném jednání zastupitelstva.

Významnou pravomocí zastupitelstva kraje je předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně, a předkládání návrhů Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, domnívá-li se, že jsou v rozporu se zákonem.⁸⁰

3. 5 Rozpuštění zastupitelstva

Rozpuštění zastupitelstva se věnuje § 89 OZ. Uvádí dvě situace, kdy může Ministerstvo vnitra stávající zastupitelstvo rozpustit. Činí tak rozhodnutím, které je vydáváno v klasickém správním řízení.⁸¹ Prvním důvodem je, pokud není zastupitelstvo schopno se usnášet déle než 6 měsíců. To znamená, že po celou tuto dobu nebyla na jednání přítomna nadpoloviční většina zastupitelů. I v případě druhého důvodu, kdy může být zastupitelstvo rozpuštěno, je příčinou určitá nečinnost zastupitelstva. Tentokrát se jedná o nesplnění povinnosti, která byla zastupitelstvu udělena soudem, a to vyhlášení místního referenda. Jde o situaci, kdy byl zastupitelstvu podán návrh přípravného výboru k vyhlášení místního referenda, a zastupitelstvo tak neučinilo, nebo se tímto návrhem vůbec nezabývalo. Soud pak může uložit zastupitelstvu povinnost referendum vyhlásit. Pokud je i přesto zastupitelstvo

⁷⁹ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2011-01-31]. 31. 1. 2011 Hejtman pozastavil usnesení rady ve věci omezení výkonů víceletých gymnázií. Dostupné z WWW: <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=154175&TypeID=2>>.

⁸⁰ Viz příloha č. 8.

⁸¹ VEDRAL, Josef, et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 186.

nečinné, stanoví Ministerstvo vnitra zastupitelstvu 2 měsíční lhůtu k nápravě. Pokud se tak ani po uplynutí této lhůty nestane, ministerstvo zastupitelstvo rozpustí. V obou případech má zastupitelstvo možnost se bránit a to podáním žaloby k soudu (§ 67 z. č. 150/ 2002 Sb., soudní řád správní, vzpp).

Než se vyhlásí nové volby a bude zvoleno nové zastupitelstvo, bude rada dle § 102a OZ vykonávat své pravomoci až do doby, než bude zvolena rada nová. Stejně tak i podle § 107 OZ by starosta vykonával své pravomoci až do zvolení nového starosty.

Zastupitelstvo kraje může být rozpuštěno, pokud se nebylo schopno po dobu delší než 6 měsíců sejít tak, aby bylo usnášeníschopné, jde tedy o stejnou úpravu jako u obcí. Dále je ale možné zastupitelstvo kraje rozpustit také pokud ve stejné lhůtě nebude zvolen hejtman kraje (ať již od ustavujícího zasedání, od jeho rezignace či odvolání).⁸² Zde je jasná odlišnost od právní úpravy obecního a krajského zřízení. Zákon o obcích totiž nespojuje právo Ministerstva vnitra rozpustit obecní zastupitelstvo s nezvolením nového starosty.

Krajská zastupitelstva nemohla být rozpuštěna z důvodu nevyhlášení krajského referenda, a to jednoduše proto, že ani nebyla oprávněná takové referendum vyhlásit. Pro uskutečnění krajského referenda totiž neexistovala žádná právní úprava. Ovšem jak bylo uvedeno výše, od 1. ledna 2011 nabyl účinnosti zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Tímto zákonem sice přibyla zastupitelstvu kraje další pravomoc, ale nenastala změna v tom směru, že by stejně jako u zastupitelstev obcí, mohlo být zastupitelstvo kraje rozpuštěno v případě nevyhlášení referenda na základě rozhodnutí soudu. V zákoně o krajském referendu je pouze v § 56 uvedeno, že přípravný výbor se může domáhat právní ochrany. Rozhodnutí soudu v tomto případě nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.

Dle mého názoru by se de lege ferenda mělo také v KZ objevit ustanovení, které by dávalo možnost Ministerstvu vnitra rozpustit zastupitelstvo kraje v souvislosti s krajským referendem, a to za stejných podmínek jako u zastupitelstev obcí. Nevidím v tomto případě důvod, proč by se měla úprava OZ odlišovat od KZ.

⁸² § 45 odst. 2 KZ.

4 Orgány obce a kraje se zaměřením na jejich vztah k zastupitelstvu

Na rozdíl od zastupitelstev nejsou ostatní orgány obce/kraje zmíněny přímo v Ústavě, ale až v OZ/KZ. Těmito orgány jsou rada, starosta/hejtman, obecní/krajský úřad a zvláštní orgány obce/kraje. Zastupitelstvo může zřídit jako svůj poradní orgán komise, rada zase výbory. Zvláštní orgány obce zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti, pokud tak ovšem stanoví zvláštní zákon. Zákon o obecní policii také uvádí, že orgánem obce je obecní policie.⁸³

4.1 Rada

„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.“ (§ 99 odst. 1 OZ, obdobně § 57 odst. 1 KZ). Jelikož je rada volena z řad zastupitelů, určení počtu členů a samotné fungování je závislé na zastupitelstvu. Zastupitelstvo se při určování počtu radních musí držet zákonného rámce.⁸⁴ Na ustavujícím zasedání zastupitelstva se nejdříve volí starosta a místostarosta, kteří se stávají automaticky členy rady. Může se ovšem stát, že rada nebude vůbec volena. K tomu dochází v případech, kdy má zastupitelstvo méně než 15 členů. To by mohlo znamenat, že v obcích do 10 000 obyvatel by nemusela být ustanovována rada.⁸⁵ I takovým obcím dává ale zákon možnost, aby se jejich zastupitelstvo skládalo z 15 členů, tudíž i v malých obcích může být rada ustavena.

OZ v § 102 odst. 2 vyjmenovává, jaké pravomoci jsou radě vyhrazeny⁸⁶, přičemž ale v následujícím odstavci jsou tyto pravomoci rozšířeny o zajišťování ostatních záležitostí v oblasti samosprávy, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu,⁸⁷ nebo si je zastupitelstvo samo nevyhradilo. Zastupitelstvo ale na sebe nemůže delegovat pravomoci, které jsou vyhrazeny radě.

Jednání rady je na rozdíl od jednání zastupitelstva neveřejné. Rada ale může ke svému jednání přizvat jak zastupitele, tak i jinou osobu. Všem zastupitelům musí být následně

⁸³ § 1 odst. 1 z. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, vzpp.

⁸⁴ Viz § 99 odst. 3 OZ.

⁸⁵ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 340.

⁸⁶ § 59 KZ.

⁸⁷ § 84 odst. 2, § 85 OZ, §35, § 36 KZ.

umožněn přístup k zápisu ze zasedání rady, který musí být uložen u obecního úřadu.⁸⁸ Neveřejnost zasedání rady ovšem neznamená, že veřejnost nemá právo na sdělení informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím (z. č. 160/1999 Sb., vzpp).⁸⁹ Přímou ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) OZ mimo jiné stanoví, že občané mají právo nahlížet do usnesení rady obce. Ostatně i z toho, že v zákoně je uvedeno, že rada může na své jednání přizvat další osobu, a není přitom stanoveno, že by tato osoba byla vázána mlčelivostí o všech věcech, o kterých se v této souvislosti dozvěděla, vyplývá, že informace ze zasedání rady nejsou tajné.⁹⁰

*„Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.“*⁹¹ Zákonem ale není stanovena lhůta, ve které musí zastupitelstvo předložené návrhy rady projednat. Dle komentáře obecního zřízení lze usoudit, že: *„Zastupitelstvo obce návrhy rady projedná a rozhodne o nich na svém nejbližším zasedání a to za předpokladu, že podkladové materiály připravené radou skýtají pro takové rozhodnutí dostatečné podklady.“*⁹² Je ovšem možné, že to může být zneužíváno ze strany zastupitelů ve snaze zbrzdit projednávání určité záležitosti.

Při zabezpečování plnění úkolů přijatých zastupitelstvem zajišťuje rada také postih pracovníků obce, kteří příslušný úkol nesplní.⁹³

Rada přijímá na svých jednáních usnesení, které ale může být zastupitelstvem zrušeno (viz výše).

Zákonná úprava pro radu kraje je v podstatě obdobná jako u rad obcí. Počet členů rady je ale přímo stanoven zákonem v § 57 odst. 2, a to v závislosti na počtu obyvatel kraje. Do 600 000 obyvatel má rada 9 členů, nad tuto hranici pak 11 členů.

Mezi radní kraje bývají rozděleny určité agendy. Např. v Radě Jihomoravského kraje jde o oblast školství, cestovního ruchu, životního prostředí, dopravy a energetiky, územního plánování, kultury a jiné.⁹⁴

⁸⁸ Podrobněji § 101 OZ, § 58 KZ.

⁸⁹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 343.

⁹⁰ To potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 8. 2005 sp. zn. 6 As 40/2004-6: *„Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce [...] neomezují samy o sobě právo na informace [...] ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu.“*

⁹¹ § 102 odst. 1 OZ, § 59 odst. 1 KZ.

⁹² KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 345.

⁹³ Tamtéž str. 346.

⁹⁴ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2010-12-28]. Členové rady. Dostupné z WWW: <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=54674&TypeID=1>>.

4. 2 Starosta a hejtman

Stejně jako ostatní členové rady, je starosta zároveň s místostarostou volen na ustavující schůzi nově zvoleného zastupitelstva. Odpovídají tedy ze své činnosti zastupitelstvu. Samotná volba starosty není zákonem upravena. Je tedy možnost upravit způsob hlasování v jednacích řádech. Jednací řád města Hodonín umožňuje jak tajnou volbu, tak i veřejné hlasování. Při volbě starosty města Hodonín v listopadu 2010 byla zvolena veřejná možnost volby.⁹⁵

V současné době probíhá diskuse, zda by neměla být pravomoc volit starostu/hejtmana zastupitelstvu odejmuta a zda by neměl být raději volen přímo občany. Vzhledem k tomu, že starosta/hejtman zastupuje obec/kraj navenek, bylo by vhodné, aby obsazení této funkce bylo výsledkem vůle většiny občanů obce/kraje, než politických vyjednávání. Právě kvůli většinou zdoluhavým politickým vyjednáváním se přikláním k názoru, aby byl představitel územně samosprávného celku volen přímo občany.

Nesmí se ale přitom opomíjet fakt, že v naší republice není voličská účast nikdy příliš vysoká. A další druh voleb by tomu jistě neprospěl. Řešení tohoto problému vidím v možnosti spojit volby na funkci starosty přímo s volbami do zastupitelstev obcí. Což by možná voličskou účast dokonce zvýšilo.

Starosta zejména zastupuje obec navenek, přičemž veškeré úkony, které vyžadují schválení rady či zastupitelstva a starosta je nepředloží k projednání, jsou absolutně neplatné.⁹⁶ Zákon se postavení starosty věnuje v ustanoveních § 103 - § 108 OZ. Mimo jiné také rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, je odpovědný za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Starosta svolává jednání zastupitelstva a také ho řídí. Podepisuje zápis jak z jednání zastupitelstva, tak z jednání rady. Jeho podpis musí být zároveň s podpisem místostarosty na všech právních předpisech obce. Místostarosta kromě této „kontrasignace“ také zastupuje starostu v jeho nepřítomnosti, nebo pokud starosta nevykonává svou funkci.

V případě, že to umožňuje zvláštní zákon, může starosta zřídit zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti, přičemž jmenuje i odvolává jejich členy (jedná se např. o přestupkovou komisi - § 53 odst. 3 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, vzpp).⁹⁷

⁹⁵ Na tomto zasedání byl zvolen starostou Mgr. Jiří Mráka. V roce 2008 byl hejtmanem Jihomoravského kraje zvolen Mgr. Michal Hašek.

⁹⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000: „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.“

⁹⁷ § 106 odst. 1 OZ, § 65 KZ.

V KZ je upraveno postavení hejtmana v § 61 - § 64c. V podstatě se jedná o obdobnou úpravu, jako je v OZ upraveno postavení starosty. Těžko si ale představit, že starosta malé obce má stejné pravomoci jako hejtman. Samozřejmě už ze samotné pozice hejtmana vyplývá, že na určité záležitosti má mnohem větší vliv než starosta obce. Přece jenom stojí v čele kraje, což je poněkud nesrovnatelné s postavením starosty obce s např. 1000 obyvateli. Už jenom to, že osoba hejtmana je mediálně známou tváří a při určitých jednáních se dostává do styku se členy vlády. Z OZ a KZ ale vyplývá, že postavení starosty a hejtmana k ostatním orgánům obce/kraje, je srovnatelné.

Jednotlivým pravomocem starosty a hejtmana by se jistě dalo věnovat podrobněji, pro účely této práce ale dle mého názoru postačí alespoň výše uvedený, hrubý nástin těchto funkcí.

4.3 Obecní a krajský úřad

„Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.“ (§ 109 odst. 1 OZ). Funkce tajemníka úřadu ale není zřízena ve všech obecních úřadech. U základních typů obcí je na jejím uvážení, jestli tuto funkci zřídí nebo ne. Obligatorně je ale tajemník zřizován v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností.⁹⁸

Oproti tomu *„Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel.“* (§ 68 odst. 1 KZ).

Co se týče vztahu úřadu k zastupitelstvu, plní zejména úkoly, které mu zastupitelstvo (případně rada) uloží. Dále také pomáhá výborům a komisím. Obecní či krajský úřad ale zejména vykonává přenesenou působnost (s výjimkami, které spadají do působnosti jiného orgánu obce či kraje).⁹⁹

Rada může obecnímu úřadu zřídit pro jednotlivé úseky činnosti odbory a oddělení kdežto krajské úřady se takto člení obligatorně.^{100 101}

⁹⁸ Viz z. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vzpp. Podle tohoto předpisu je město Hodonín obcí s rozšířenou působností, tudíž je zde funkce tajemníka zřízena.

⁹⁹ § 109 odst. 3b OZ, § 67 odst. 1.

¹⁰⁰ § 109 odst. 2 OZ, § 68 odst. 2 KZ.

¹⁰¹ Viz příloha č. 8.

5 Orgány zastupitelstva a rady

Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. V OZ je komisím věnován § 117 - § 121.¹⁰² Jejich hlavní činností je předkládání návrhů a stanovisek zastupitelstvu, rozhodovací pravomoc jim ale nenáleží.¹⁰³ Zastupitelstvo volí členy a předsedy výborů. Výbory jsou tedy zastupitelstvu ze své činnosti odpovědné. Členové výboru jsou většinou odborníci z daného oboru.¹⁰⁴ Předsedou výboru ale musí být vždy člen zastupitelstva.

OZ v § 117 odst. 2 stanoví, které výbory musí být zřízeny obligatorně, a to výbor finanční a kontrolní. Navíc, žije-li v územním obvodu obce více než 10% občanů hlásící se k jiné národnosti než české, musí zastupitelstvo zřídit také výbor pro národnostní menšiny.¹⁰⁵ Zastupitelstvo může mimo tyto výbory zřídit podle svého uvážení i další a vymezit jejich úkoly. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje zřídilo mimo obligatorní výbory navíc výbor pro meziregionální vztahy a výbor pro životní prostředí a zemědělství.¹⁰⁶

Rada může také zřizovat své poradní a iniciativní orgány, a to komise. V tomto případě již zákon nestanoví žádnou obligatorně, je tedy čistě na uvážení rady, zda vůbec, a jaké komise zřídí. Např. Rada Jihomoravského kraje zřídila celkem 15 komisí (komise energetická, investiční, legislativní, organizační a majetková; pro evropské fondy, pro rozvoj venkova a zemědělství, pro výchovu a vzdělávání, atd.).¹⁰⁷

Zákon nestanoví podmínku, aby člen komise byl členem zastupitelstva. Dokonce lze dovodit, že se nemusí jednat ani o občana obce.¹⁰⁸

Výbory a komise jsou zajisté důležitými „pomocníky“ zastupitelstva a rady. Jako pozitivum vidím to, že jejich členové nemusí být zároveň zastupiteli. I přesto, že nemají rozhodovací pravomoc, jde podle mého názoru o způsob, jak se může veřejnost dostat blíže ke správě územně samosprávného celku. Na druhou stranu ale jistě nebude snadné stát se členem výboru či komise. Zejména bude záležet na politickém rozložení sil v zastupitelstvu.

¹⁰² KZ § 76 - § 79.

¹⁰³ NEUMANNOVÁ, Hana. Výbory zastupitelstva obce a komise rady obce. *Veřejná správa*. 2001, 8, str. 12.

¹⁰⁴ Tamtéž str. 21.

¹⁰⁵ § 78 odst. 2 KZ - Zastupitelstvo kraje zřizuje obligatorně finanční, kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. Pokud v územním obvodu žije, alespoň 5% obyvatel hlásící se k jiné než české národnosti, tak také výbor pro národnostní menšiny.

¹⁰⁶ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2011-01-18]. Výbory zastupitelstva. Dostupné z WWW: <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=52258&TypeID=1>>.

¹⁰⁷ *Jihomoravský kraj* [online]. 2008 [cit. 2011-01-18]. Komise rady. Dostupné z WWW: <Čerpáno z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=816&TypeID=1>>.

¹⁰⁸ NEUMANNOVÁ, Hana. Výbory zastupitelstva obce a komise rady obce. *Veřejná správa*. 2001, 8, str. 21.

Je myslím logické předpokládat, že zastupitelé budou do těchto funkcí prioritně prosazovat sympatizanty svých stran.

6 Možnosti zásahu státní správy do samostatné působnosti obce a kraje

Základní omezení zasahování státní správy do působnosti územních samosprávných celků nalezneme v právním předpise nejvyšší právní síly. A to v Ústavě, kde je v čl. 101 odst. 4 uvedeno: „*Stát může zasahovat do činností územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ K tomu lze ještě zmínit čl. 2 odst. 2 Listiny: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

OZ i KZ zmiňuje dozor nad vydáváním OZV obcí/krajů, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí/krajů v samostatné působnosti a také kontrolu výkonu samostatné působnosti. Přičemž orgány, které zajišťují výkon dozoru a kontroly mají postavení správních orgánů podle správního řádu (z. č. 500/2004 Sb., správní řád, vzpp, dále správní řád). Správní řád se tedy použije jen v případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jinak.¹⁰⁹

Co se týče OZV, musí je obec vždy po jejich vyhlášení zasílat Ministerstvu vnitra. Ministerstvo poté zkoumá, zda neodporuje OZV zákonu. Pokud dojde ke zjištění, že tomu tak je, stanoví obci 60 denní lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud obec nápravu nezjedná, pozastaví ministerstvo účinnost OZV a opět stanoví obci lhůtu k nápravě (tentokrát zákon určuje lhůtu přiměřenou). Pokud je OZV v rozporu se základními lidskými právy a svobodami, může ministerstvo pozastavit účinnost OZV i bez předchozí výzvy. V případě, že obec nápravu nezjedná, není Ministerstvo vnitra oprávněno OZV zrušit. Tuto pravomoc má pouze Ústavní soud, který tak může učinit na základě návrhu Ministerstva vnitra.¹¹⁰ Obec se samozřejmě může proti postupu Ministerstva vnitra bránit. A to podáním rozkladu proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV.

V případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti, se zkoumá nejen soulad se zákonem, ale i jinými právními předpisy. Postup Ministerstva vnitra je v podstatě totožný jako v předchozím případě. Rozdíl je ovšem v tom, že o zrušení takového aktu nerozhoduje Ústavní soud, ale místně příslušný krajský soud

¹⁰⁹ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 19.

¹¹⁰ § 123 OZ a § 81 KZ, přičemž v KZ jde o obdobnou úpravu jako v OZ.

(§ 67 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, vzpp).¹¹¹ Dalším rozdílem spočívá v tom, že ministerstvo může sistovat OZV bez stanovení lhůty k nápravě, pokud je OZV ve zjevném rozporu se zákonem (tedy už ne se základními lidskými právy a svobodami).

Dozor nad územními samosprávnými celky je sice vykonáván Ministerstvem vnitra (tedy ústředním orgánem státní správy), ale zrušit OZV, usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánů obce v samostatné působnosti, může učinit pouze soud, což je subjekt nezávislý na jiné moci ve státu. Jde o základní rozdíl mezi dozorem nad samostatnou a přenesenou působností obce.

Pro doplnění je nutné poznamenat, že ustanovení o dozoru obsažené v OZ a KZ se nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony obce/kraje učiněné podle správního řádu a daňového řádu.¹¹² Tyto právní předpisy totiž obsahují dostatečnou vlastní úpravu pro zjednání nápravy příslušného rozhodnutí či jiného úkonu.¹¹³

OZ i KZ zmiňují také kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti.¹¹⁴ Na rozdíl od dozoru, kde pokud sama obec nezjedná nápravu, zruší příslušný akt soud, v případě kontroly je ponechána náprava zcela na obci. Ustanovení, která jsou obsažena v OZ a KZ, se použijí, pouze pokud zvláštní zákon neupravuje odlišný způsob kontroly.^{115 116}

Tato kapitola poskytuje pouze stručný přehled možnosti zásahu státní správy do působnosti obcí. Navíc zde není zmíněn dozor a kontrola nad přenesenou působností obce. Hlavní rozdíl mezi zasahováním státu do samostatné či přenesené působnosti vyplývá z principu nadřízenosti a podřízenosti, na kterém je státní správa založena. Vykonávají-li tedy územně samosprávné celky přenesenou působnost (tedy nepřímou státní správu), jsou součástí hierarchické struktury státní správy.

Pokud bych měla učinit zhodnocení zasahování státu do územní samosprávy, musím konstatovat, že i když může dojít až k tak podstatnému zásahu, jako je zrušení aktu obce soudem, právo na samosprávu tímto není dotčeno. A to zejména proto, že samospráva je vázána zákony a je tedy přímo žádoucí, aby jejich dodržování bylo kontrolováno, a aby byly

¹¹¹ Dozoru nad vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti se věnuje § 124 OZ a § 82 KZ, přičemž v KZ je obsažena obdobná úprava jako v OZ.

¹¹² Z. č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹¹³ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 57.

¹¹⁴ § 129, 129a OZ, § 86, 87 KZ.

¹¹⁵ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 61.

¹¹⁶ Např. z. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole), vzpp, z. č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, vzpp.

případné rozpory napraveny. Situace by byla odlišná, kdyby mohly být úkony územně samosprávných celků kontrolovány již před jejich vyhlášením či dokonce schválením. V tomto případě by šlo o určitý povolovací režim, což už by dle mého názoru bylo v rozporu s právem územně samosprávných celků spravovat si své záležitosti samy.

Závěr

Cílem této práce bylo popsat fungování zastupitelstev územně samosprávných celků. V úvodu práce jsem se nejdříve věnovala charakteristice základních pojmů jako veřejná správa, místní samospráva, veřejnoprávní korporace. Jde o základní pojmy ve správním právu a k jejich důkladné charakteristice by bylo potřeba mnohem většího prostoru. Vzhledem k rozsahu práce jsem se proto pokusila vystihnout tyto pojmy co nejstručněji. Stejně tak i v kapitole věnující se historickému vývoji obecního a krajského zřízení na našem území jsem zmiňovala pouze zásadní momenty vývoje.

V práci jsem se snažila popsat fungování zastupitelstev a dosáhnout souhrnného přehledu počínajícího volbami do zastupitelstev, přes práva a povinnosti zastupitelů, jednání zastupitelstev, některé pravomoci až po možné rozpuštění zastupitelstva. Pro pochopení fungování zastupitelstev bylo nutné věnovat se i ostatním orgánům územně samosprávného celku. Zaměřovala jsem se tedy zejména na vzájemné vztahy mezi zastupitelstvem a dalšími orgány. Jelikož zastupitelstvo je orgánem, který vykonává samostatnou působnost obce, věnovala jsem se v závěru stručně i možnosti zásahu státní správy do této působnosti.

V úvodu této práce jsem uvedla, že vzhledem k tomu, že zastupitelstvo je jako jediný orgány zmíněn již v Ústavě, je považován za nejdůležitější orgán územně samosprávného celku. Po zpracování této práce se ale odvažuji postavit minimálně na stejnou úroveň jako zastupitelstvo také radu obce/kraje. Rada je sice volena z řad zastupitelů a je za svou činnost zastupitelstvu odpovědná, ale co se týče vlivu rady na výkon samosprávy daného celku, tak je to právě rada, jejíž hlavní činností je předkládání návrhů zastupitelstvu ke schválení a současně zajišťování plnění takto přijatých usnesení. Zákon o obcích a o krajích sice vymezuje výhradní pravomoci zastupitelstva a rady, ale záležitosti, které nejsou výslovně v těchto ustanoveních uvedeny, spadají automaticky pod pravomoc rady (ovšem s možností zastupitelstva si tyto pravomoci atrahovat).

I z průzkumu mezi zastupiteli, který byl zveřejněn v odborném časopise *Moderní obec*, vyplývá, že podle zastupitelů má rada vliv na místní samosprávu dokonce vyšší než stranické skupiny v zastupitelstvu.¹¹⁷

¹¹⁷ Viz příloha č. 9.

Bibliografie

Odborná literatura:

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001. 1189 s. ISBN 8071793604.

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

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. Praha: Lidové noviny, 2005. 568 s. ISBN 8071067091.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 266 s. ISBN 8085963736.

KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. Praha: Linde, 2009. 486 s. ISBN 9788072017607.

POLÁKOVÁ, Zuzana, et al. *Obce 2005*. Praha: ASPI, 2005. 864 s. ISBN 8073570750.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vydání, Praha: ASPI – Wolter Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 9788073573829.

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. 253 s. ISBN 9788072016402.

VEDRAL, Josef, et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 861 s. ISBN 9788071795971.

Odborné články:

NEUMANNOVÁ, Hana. Výbory zastupitelstva obce a komise rady obce. *Veřejná správa*. 2001.

POSPÍŠIL, Petr. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. *Správní právo*. 2007.

POSPÍŠIL, Petr; SAMKOVÁ, Pavla; BÝMA, Miroslav. Volby do zastupitelstev obcí: Odpovědi na nejčastější dotazy /1. *Moderní obec*. 2010.

Právní předpisy:

Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech

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

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

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 294/ 1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

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

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

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon 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

Zákon č. 11/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy (ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.)

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

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

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

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

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

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

Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

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

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

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. 3 Aps 5/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 Aps 1/2008-151

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08

Internetové zdroje:

www.epravo.cz

www.hodonin.eu

www.kr-jihomoravsky.cz

www.moderniobec.ihned.cz

www.mvcr.cz

Další zdroje:

Jednací řád Zastupitelstva Jihomoravského kraje

Jednací řád Zastupitelstva města Hodonín

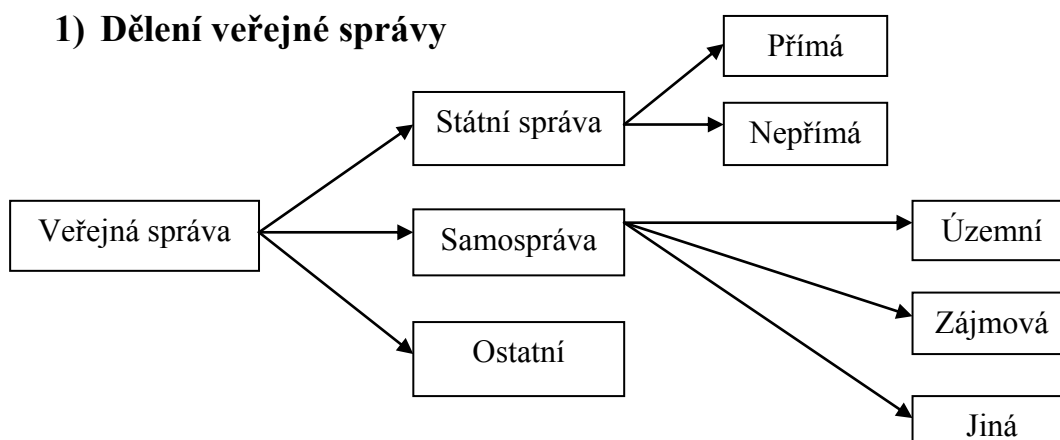
Návrh Jednacího řádu Zastupitelstva města Hodonín

Metodické doporučení ministerstva vnitra k činnosti ÚSC č. 1 - Jednací řády zastupitelstev obcí

Metodické doporučení ministerstva vnitra ÚSC – aktuální změny v oblasti odměňování členů zastupitelstev od 1. 1. 2011

Přílohy

1) Dělení veřejné správy



2) Přehled právních předpisů, které měly vliv na vývoj územního členění státu

Důležitá data a právní předpisy	a jejich dopady
1862 rámcový říšský zákon, 1864 zemské zákony pro jednotlivé země	3 druhy obcí – místní, okresní (od roku 1864), krajské (nerealizované) → země
1920 z. o zřízení župních a okresních úřadů	Došlo by ke sloučení státní správy a samosprávy na úroveň jedné soustavy orgánů. Nebylo realizováno
1927 z. o organizaci politické správy	4 země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská, Podkarpatoruská
1944 ústavní dekret prezidenta republiky	Místní, okresní, zemské národní výbory nahradily zastupitelstva
1948 Ústava Československé republiky	Kraje – okresy – obce, 13 krajů (země byly nahrazeny kraji)
1960 z. o územním členění státu	Počet krajů snížen ze 13 na 7
1990 Ústava, zákon o obcích	Krajské zřízení nebylo řešeno
1993 Ústava	Předpokládaný vznik krajů
1997 z. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků	Právní zakotvení 14 krajů, jejich vznik ale odložen
2000 z. o obcích, o krajích,	

3) Zákonný rámec pro určení počtu zastupitelů

OBCE - § 68 OZ

Počet obyvatel	Počet členů zastupitelstva
Do 500	5 - 15
501 – 3 000	7- 15
3 001 – 10 000	11- 25
10 001 – 50 000	15 - 35
50 001 – 150 000	25 - 45
Nad 150 000	35 - 55

K 19. 2. 2010 mělo město Hodonín 26 224 obyvatel. V souladu se zákonem bylo určeno, že počet zastupitelů ve městě Hodonín bude pro volební období 2010 – 2014 činit 31.

KRAJE - § 31 KZ

Počet obyvatel	Počet členů zastupitelstva
Do 60 000	45
60 001 – 900 000	55
Nad 900 000	65

Dle internetových stránek Jihomoravského kraje, žije na tomto území cca 1 140 000 obyvatel. Z toho vyplývá, že počet zastupitelů činí 65.

4) Rozložení politických sil v zastupitelstvu Jihomoravského kraje a města Hodonín

JIHOMORAVSKÝ KRAJ

Česká strana sociálnědemokratická (ČSSD)	26
Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová (KDU-ČSL)	18
Občanská demokratická strana (ODS)	11
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	10

Platné pro volební období 2008 – 2012.

HODONÍN

Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	7
Nezávislí	6
ODS	5
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	5
Změna	3
Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU – ČSL)	2
TOP 09	2
Šance pro Hodonín	1

Platné pro volební období 2010 – 2014.

5) Program ustavujícího zasedání zastupitelstva v Hodoníně

- 1) Zahájení
- 2) Schválení programu zasedání, určení zapisovatele a ověřovatelů zápisu
- 3) Zpráva o průběhu voleb a kontrole mandátů
- 4) Slib zvolených zastupitelů města v abecedním pořádku
- 5) Schválení volebního a jednacího řádu
- 6) Volba volební komise
- 7) Volba starosty města
- 8) Volba místostarostů města
- 9) Volba členů rady města
- Různé
- 10) Závěr

6) Místní referenda konaná v okrese Hodonín v letech 2006-2011

Obec	Otázka	Datum konání	Celkový počet oprávněných osob	Účast (%)	Platnost ¹	Výsledky hlasování				Min. počet hlasů pro závaznost	Závaznost ²
						ANO	NE	ANO	NE		
Vnorovy	1. Souhlasím, aby v katastru obce Vnorovy byla vybudována na pozemcích ve vlastnictví Obce Vnorovy fotovoltaická elektrárna na ploše do 65 ha. 2. Souhlasím s prodejem pozemků ve vlastnictví Obce Vnorovy za účelem výstavby fotovoltaické elektrárny.	24.11.2007	2 457	35,3%	NE	Ad)1 260	Ad 1) 30%	Ad 1) 574	Ad 1) 66,2%	434	-
Sudoměřice	Souhlasíte s tím, aby orgány obce učinily při výkonu samostatné působnosti zákonné kroky vedoucí k rozšíření stávajícího rozsahu obousměrné dopravy na komunikaci č. I/70, tj. na historické cestě vedoucí přes zastavěné území obce Sudoměřice do města Skalice, o osobní automobily do hmotnosti 3,5 tuny?	16.3.2008	999	52,6%	ANO	349	66,5%	174	33,1%	263	ANO
Žádovice	1. Souhlasíte s výstavbou zařízení na výrobu elektrické energie z odpadní dřevní biomasy v průmyslové zóně Kelčany?	19.6.2010	636	49,4%	ANO	35	11,1%	273	86,9%	159	ANO

Aktualizováno ke dni 1. 2. 2011

¹K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Novela z. č. 22/2004 Sb., snižuje od 1. 7. 2008 účast na 35%.

² Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. Od 1. 7. 2008 na základě výše zmíněné novely rozšiřuje podmínku závaznosti o alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Informace převzaty z: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2011-02-02]. Místní referenda 2006-2011. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

7) Zákonodárná iniciativa Zastupitelstva Jihomoravského kraje ¹¹⁸

Volební období PSP ČR 1998 -2002

1. návrh zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 1213:

Stav projednávání: K realizaci návrhu ZJMK nedošlo, místo toho byl zpracován vládní návrh zákona o změnách hranic krajů, který byl jako sněmovní tisk č. 604 v roce 2004 projednán a schválen – viz zákon č. 387/2004 Sb.

Volební období PSP ČR 2002 – 2006

2. návrh zákona, kterým se mění zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., zákona č. 408/2001 Sb. a zákona č. 290/2002 Sb.

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 764:

Stav projednávání: vzat zpět v 1. Čtení

3. návrh zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 184/1991 Sb., zákona č. 338/1992 Sb., zákona č. 48/1994 Sb., zákona č. 305/1997 Sb., zákona č. 149/1998 Sb., zákona č. 185/2001 Sb., zákona č. 274/2001 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona 229/2003 Sb.

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 838:

Stav projednávání: zamítnuto ve 3. Čtení

4. návrh zákona o krajském referendu a změně některých zákonů.

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 1166:

Stav projednávání: vzat zpět ve 2. Čtení

Volební období PSP ČR 2006 – 2010

5. návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 585/2006 Sb.

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 334:

Stav projednávání: zamítnuto v 1. Čtení

6. návrh zákona o stížnostech a o změně některých zákonů

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 643:

Stav projednávání: 1. čtení (návrh nebyl projednán)

Volební období PSP ČR 2010 – 2014

7. návrh zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (zákon o stížnostech)

Poslanecká sněmovna PČR: č.sněmovního tisku 223:

Stav projednávání: materiál předložen vládě k vyjádření

¹¹⁸ Informace byly poskytnuty Mgr. Radkou Klusáčkovou na základě dotazu adresovaného na kontrolní a právní odbor Krajského úřadu Jihomoravského kraje dne 21. 1. 2011.

8) Odbory Městského úřadu Hodonín a Krajského úřadu Jihomoravského kraje

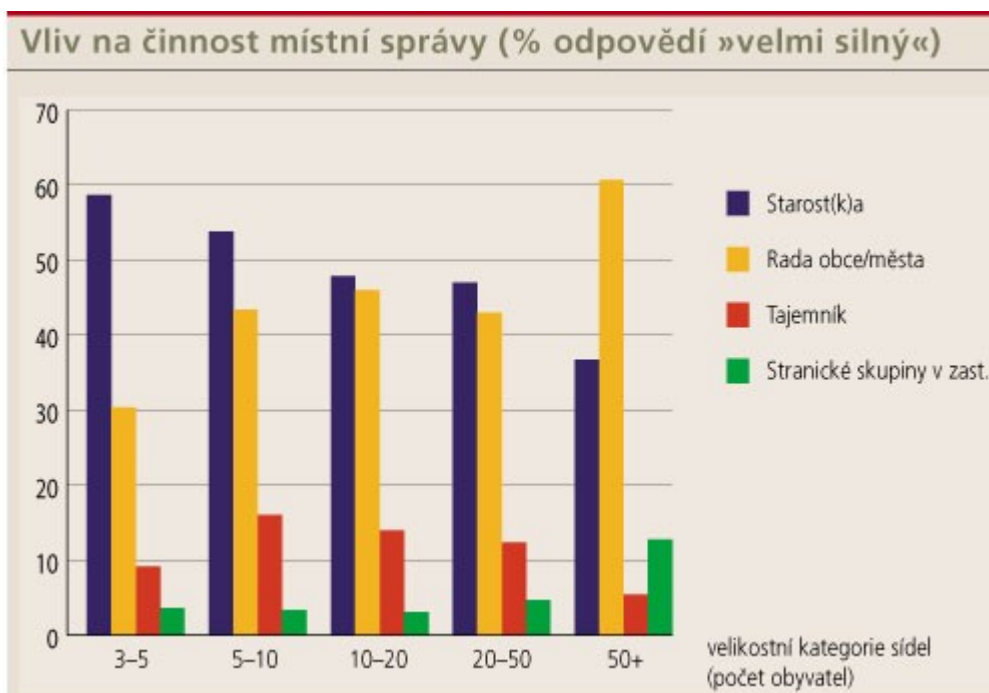
Úřad města Hodonín se člení na tyto odbory:

- tajemník úřadu
- odbor kanceláře starosty a místostarostů
- odbor organizační a vnitřních věcí
- odbor rozvoje města
- odbor majetkoprávní
- odbor ekonomiky a financí
- odbor investic a údržby
- odbor školství a mládeže
- interní audit
- odbor sociálních služeb
- odbor životního prostředí
- odbor dopravně správních agend
- obecný stavební úřad
- obecní živnostenský úřad

Krajský úřad Jihomoravského kraje se člení na tyto odbory:

- sekretariát ředitele
- odbor kancelář hejtmána
- odbor kancelář ředitele
- odbor vnějších vztahů
- odbor informatiky
- odbor ekonomický
- odbor majetkový
- odbor regionálního rozvoje
- odbor životního prostředí
- odbor školství
- odbor zdravotnictví
- odbor dopravy
- odbor územního plánování a stavebního řádu
- odbor správní
- odbor kultury a památkové péče
- odbor kontrolní a právní
- krajský živnostenský úřad
- odbor sociálních věcí
- odbor investic

9) Kdo má největší vliv na místní samosprávu



Převzato z článku Dana Ryšavého, dostupného na: RYŠAVÝ, Dan. *Moderní obec* [online]. 2010, 24. 3. 2010 [cit. 2011-02-02]. Kdo má největší vliv na místní správu a samosprávu. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-40827660-kdo-ma-nejvetsi-vliv-na-mistni-spravu-a-samospravu>>.

Anotace

Tato bakalářská práce se věnuje zastupitelstvům územních veřejnoprávních korporací. Nejprve jsou charakterizovány základní pojmy jako veřejná správa, samospráva, veřejnoprávní korporace a stručně je popsán vývoj obecního a krajského zřízení na našem území. Dále se zaměřuji na fungování zastupitelstev a postavení jeho jednotlivých členů. Následně se zabývám vztahy mezi zastupitelstvem a ostatními orgány obce a kraje. V závěru se věnuji možnostem zásahu státu do samospráv obcí a krajů. V práci jsou uváděny konkrétní příklady z města Hodonín a Jihomoravského kraje. Práce je doplněna přílohami.

Annotation

This bachelor thesis deals with municipal and regional assemblies. First of all, the basic terms like public administration, self-government and territorial public-law corporations are characterised. The development of municipal and regional systems in our country is also briefly described. Then I have focused on the function of the assemblies and on the character of individual members. After that I am concerned with the relationships among the assemblies and the other municipal and regional authorities. In conclusion, I am turning to the possibilities of state intervention to municipal and regional self-government. In the thesis, the concrete examples from Hodonín and from South Moravian Region are given. The thesis is completed with appendices.

Klíčová slova

Samospráva, obec, kraj, zastupitelstvo, zastupitel, zákon, rada, orgány obce/kraje

Key words

Self-government, municipality, region, assemblies, members of assemblies, act, council, municipal and regional authorities