



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**

**OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ  
FAKULTA V KARVINĚ**

# **VEŘEJNÁ SPRÁVA**

Distanční studijní text

**Jaromír RICHTER**

Karviná 2020

- Obor:** Veřejná ekonomika a správa
- Klíčová slova:** Veřejná správa, státní správa, územní samospráva, státní moc, veřejná moc, veřejnoprávní korporace, územně samosprávné celky, obce, kraje, zájmová samospráva, dekoncentrace, decentralizace, zastupitelstvo, rada, úřad, výbor, komise, zaměstnanec, úředník, právní předpis, obecně závazná vyhláška, nařízení, publikace.
- Anotace:** Předmět Veřejná správa navazuje na poznatky získané v předmětu Právo a to zejména z práva ústavního. Cílem je seznámit studenty s fungováním státní správy a územní samosprávy v České republice a řízením ve věci veřejné správy včetně správního soudnictví. Z hlediska praxe pak získat znalosti o činnosti orgánů státní správy, veřejnoprávních korporací v přenesené samosprávné působnosti.

**Autor:** **Jaromír RICHTER, JUDr**

## Obsah

7	ZÁKLADNÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉ CELKY – OBCE .....	70
7.1	OBCE A JEJICH ČLENĚNÍ.....	71
7.2	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCÍ .....	75
7.3	PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ.....	76
7.4	KATEGORIZACE OBCÍ PRO VÝKON PŘENESENÉ STÁTNÍ SPRÁVY .....	78
7.5	ÚZEMNÍ ZÁKLAD OBCÍ.....	79
7.6	OBČANSKÝ ZÁKLAD OBCÍ .....	81
7.7	EKONOMICKÝ (MAJETKOVÝ) ZÁKLAD OBCÍ.....	83
7.8	ORGÁNY OBCE .....	84
7.9	ZASTUPITELSTVO OBCE .....	86
7.10	ČLEN ZASTUPITELSTVA OBCE.....	89
7.11	RADA OBCE .....	94
7.12	STAROSTA (PRIMÁTOR) .....	97
7.13	OBECNÍ ÚŘAD.....	98
7.14	ZVLÁŠTNÍ ORGÁNY OBCE.....	99
7.15	ORGÁNY ZASTUPITELSTVA A RADY OBCE .....	99
8	VYŠŠÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉ CELKY – KRAJE.....	106
8.1	PŮSOBNOST KRAJE .....	107
8.2	ORGÁNY KRAJE.....	109
8.3	KRAJSKÝ ÚŘAD.....	112
8.4	ORGÁNY ZASTUPITELSTVA A RADY KRAJE.....	112
9	PRÁVNÍ PŘEDPISY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....	114
9.1	OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ A KRAJŮ .....	115
9.2	NAŘÍZENÍ RADY OBCÍ A KRAJŮ .....	116
9.3	LEGISLATIVNÍ PROCES.....	117
9.4	PLATNOST A ÚČINNOST PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ A KRAJŮ.....	118
10	VEŘEJNÁ SLUŽBA .....	120
10.1	POJEM VEŘEJNÁ SLUŽBA .....	121
10.2	PRACOVNÍ POMĚR A SLUŽEBNÍ POMĚR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	122
11	ÚŘEDNÍCI ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....	125

11.1	ÚŘEDNÍK ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉHO CELKU .....	128
11.2	POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ.....	129
11.3	VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ .....	130
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY .....	132

## ÚVODEM

Veřejnou správou obecně rozumíme soubor konkrétně definovaných činností organizovaných a realizovaných v předem stanoveném právním a institucionálním rámci. Vykonávána je vždy výhradně ve veřejném zájmu a její úkony jsou stanoveny zákonem. Mezi vykonavatele veřejné správy patří pouze takové orgány a instituce, pro které tvoří její výkon hlavní nebo alespoň podstatnou součást jejich činnosti. Rozsáhlá a různorodá věcná působnost veřejné správy prakticky vylučuje charakterizovat její funkční vymezení taxativním výčtem. Skládá ze dvou základních činností – státní správy a samosprávy.

Předkládaný studijní text umožňuje osvojení si problematiky veřejné správy a zejména pak z hlediska jejího funkčního a organizačního pojetí.

## **RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY**

Studijní opora se věnuje intenzivnímu rozboru jak funkčního a tak organizačního pojetí veřejné správy v systému státní moci České republiky. Umožňuje tak studentům plně si osvojit předmětnou problematiku. Opora se věnuje výkladu dílčích institutů státní správy a samosprávy jejich vzájemných vztahů, působnosti, pravomoci, postavení ve veřejné správě, ale i o dozoru nad veřejnou správou vykonávanou ústavními i neústavními orgány. Pojednáno je i o právech a povinnostech bezprostředních vykonavatelů veřejné správy, tj. o jejich zaměstnanců a úředníků.

Text každé kapitoly je doplněn rozsáhlou materií obrazců a schémat shrnujících popisovaný obsah.

# 1 VEŘEJNÁ MOC

## **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**



V úvodní části studijní opory je pojednáno o institutech, z nichž veřejná správa vychází a na něž navazuje. Zdůrazněno je, že veřejná správa je nezbytnou součástí a podmínkou existence každé institucionální formy společnosti.

## **CÍLE KAPITOLY**



Cílem kapitoly je uvědomění si souvztažnosti základních institutů každé organizované formy společnosti a potažmo veřejné správy. Pojednáno je o :

- znacích státního zřízení
- významu veřejné správy ve státním zřízení,
- jejím vztahu k právnímu státu atd.

## **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**



Stát, státní moc, veřejná moc, právo, právní stát. principy, znaky, zákonnost, právní jistota, přiměřenost práva.

## 1.1 STÁT, PRÁVO A PRÁVNÍ STÁT

Státem je institucionalizovaná forma společnosti, která disponuje vlastním územím, občany státu, tj. společenstvím lidí, ozbrojenou mocí a veřejnou mocí vykonávanou veřejnou správou. V tomto ohledu je stát oprávněn organizovat chování i právní vztahy mezi subjekty, a k tomu uplatňuje své oprávnění regulovat společenské vztahy prostřednictvím práva, tj. souboru právních předpisů, kterými subjektům právního vztahu stanoví práva a povinnosti, může vydávat zákazy a omezení.

*Stát je organizované společenství lidí, žijících na určitém území*

### ZNAKY CHARAKTERIZUJÍCÍ STÁT

#### ZÁKLADNÍ

- *Ohraničené (státní) území*
- *Občané státu*
- *Státní aparát (veřejná správa)*

#### DALŠÍ

- *Ozbrojená moc (policie, vojsko)*
- *Právní subjektivita (způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích)*
- *Státní suverenita (svrchovanost státní moci, není podřízena žádné vyšší moci)*

Právo můžeme chápat v různých hlediscích, nejčastěji je definováno, tak jak je výše uvedeno, tj. jako soubor právních předpisů, které stanoví příkazy, zákazy, práva a povinnosti, jimiž zákonodárny orgán upravuje chování a určuje vzájemné vztahy svých členů.

Parlament České republiky je v našich podmínkách složkou státní moci, který těmito pravomocemi vládne, mj. schvaluje zákony a v nich stanoví pravidla. V právním státě má stát mocenský monopol regulovat chování subjektů, pouze stát je oprávněn prostřednictvím svých orgánů vynucovat dodržování práva. *Parlament je zákonodárce*

#### ÚSTAVA Článek 2

- (1) *Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*
- (2) *Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*
- (3) *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*
- (4) *Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*



## 1.2 PRÁVO

### DEFINICE



Právo je označováno za

**„soubor právních norem, tj. příkazů, zákazů a dovolení (obecně pravidel), jimiž právotvorné společenství upravuje přípustné chování a vzájemné vztahy svých členů“**

nebo obdobně za

**„soubor pravidel, podle kterých se řídí a organizuje lidské soužití“**

*V širším slova smyslu je právem každý soubor pravidel; jsou jím např. i pravidla, která platí ve vnitřním uspořádání firem, mezi zaměstnanci samotnými, ve školách mezi pedagogy i dětmi, mezi vězni v téže cele, apod.*

**Právo je soubor pravidel stanovených a vynucovaných státem**

V užším slova smyslu jsou však právem pouze taková pravidla, které stanoví a vynucuje stát.

V právním státě má stát mocenský monopol. To znamená, že pouze stát smí prostřednictvím svých orgánů vynucovat dodržování práva. Pravidla, která stát nevynucuje, např. obyčej, pravidla slušného chování, ale ani církevní právo, právem v užším smyslu nejsou.

Právo prošlo složitým historickým vývojem. Státní mocenský monopol a pojetí práva v podobě, jakou známe z České republiky, je poměrně pozdním a nikoli univerzálním uspořádáním: např. v islámských zemích platí církevní právo (šaría) a v některých působí náboženská policie (která má mj. právo přestupce na místě tělesně potrestat), ve Středomoří se uplatňuje právo vendety, v mnoha afrických zemích vynucují právo kmeny nebo kmenové svazy.

## 1.3 PRÁVNÍ STÁT

*Žít ve společnosti jiných lidí je člověku geneticky dáno. Ve společnosti rozumem nadaných tvorů však nemůže jejich spolužití umožňovat jen existenci samu o sobě, ale zejména umožňovat vytváření obecně přijatelných*

- vtaů,
- mechanismů,
- řídicích procesů

*usměrňujících rozvoj společnosti lidí a v jejím rámci i každého jedince. Z tohoto faktu vyplývá*

**objektivní potřeba existence organizovaného a řízeného uspořádání společnosti lidí, která je zprostředkovávána prostřednictvím právního státu**

Vnitřní vztahy, soubory mechanismů a řídicích procesů každé organizované společnosti se bytostně dotýkají i každého člověka jako člena této společnosti. Dotýkají se ho jak v jeho roli občana, tak i v jeho roli člena rodiny, zaměstnance, voliče, vlastníka, spotřebitele atd. Zmiňované vztahy, mechanismy a procesy se každého člověka dotýkají bezprostředně tím, že přímo či nepřímo ovliv-

ňují a vymezují jeho jednání i jeho seberealizaci v rámci daného společenství lidí a jejich kvalitativní úroveň má nepochybně značný vliv i na vztah občana k institucionalizované formě společenství, ve které žije. Jak je výše uvedeno je taková společnost v zájmu svého bezkonfliktního vývoje nucena předmětné vztahy, mechanismy a procesy organizovat a řídit. V každé společnosti soustavně dochází k celé řadě rozporů mezi zájmy fyzických osob, právnických osob, sociálních skupin apod., a to jak mezi nimi samými, tak ve vztahu ke společnosti jako celku

To vyžaduje existenci takové funkční společnosti, ve které její jednotlivé subjekty mohou nerušeně v klidu a pořádku žít a současně uspokojovat své materiální i kulturní potřeby. Neuspořádanost společenských vztahů mezi jejich subjekty, je proto nezbytné podle možnosti snižovat tak, aby ve společnosti byl udržován rovnovážný vztah (homeostáza).

*Působit na snižování neuspořádanosti společenských vztahů je nejvýznamnější funkci práva v každém organizovaném společenství lidí, tedy ve státě.*

*Jsou-li společenské vztahy ve státě regulovány obecně přijatelnými právními prostředky hovoříme o existenci  
PRÁVNÍHO STÁTU*

### Principy právního státu



#### DEFINICE

**Právní stát** „vláda práva/zákona“, znamená takový stát, v němž výkon státní moci je omezen zákonem. Podle Listiny základních práv a svobod<sup>1</sup>:

*„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*

Princip právního státu je jedním ze základních pilířů demokratického systému. Pojem „právní stát“ se teoreticky rozvinul zejména v Anglii v osmnáctém a devatenáctém století. Pravděpodobně nejprecizněji byla doktrína právního státu formulována britským ústavním teoretikem Albertem V. Diceyem.

Podle něho se právní stát musí opírat o tyto tři základní zásady:

- *Nikdo nesmí být trestán, a majetková práva, jakož i osobní integrita nikoho nesmí být porušována, pokud taková osoba neporušila zákon.*
- *Nikdo nestojí nad zákonem; každý je subjektem práva.*
- *Vláda lidu musí být založena na vládě zákona.*

Lze konstatovat, že **stát** musí být definován skrze právo, především **garantuje, aby právo bylo aplikováno na každého člena společnosti stejně a sám musí být podřízen právu.**

Hlavním cílem teorie právního státu bylo a je definovat správný vztah mezi jedincem a státem. Tento vztah je v demokratické společnosti založen na principu:

- občanovi je dovoleno vše, co není zakázáno právem, zatímco
- orgánům státu je zakázáno vše, co jim právem není výslovně dovoleno nebo co jim není výslovně přikázáno.

<sup>1</sup> Opatření předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, článek 2, odst. 2

Respektování tohoto principu je právním výrazem širšího politického principu, podle něhož vše, co není zakázáno zákonem, je dovoleno. Občan si musí být jist, že s ním bude vždy v rámci uplatňování státní moci, zacházeno v souladu s právem a stát se vždy musí řídit právem. To znamená, že:

- aktivity všech státních orgánů musí mít právní základ,
- každý vztah mezi jedincem a státní institucí musí být právním vztahem.

V podmínkách České republiky je Ústavní soud povolán k tomu, aby všechny právní normy byly v souladu s ústavností. Právní předpisy, které se aplikují na stát i na jednotlivce, byly „dobré a spravedlivé“. Demokratický stát by měl být vázán čtyřmi faktory:

**Faktory  
demokratického  
státu**

- *ústavou,*
- *zákony,*
- *mezinárodním právem,*
- *obecnými demokratickými principy.*

### Základní znaky právního státu

K atributům každé demokratické společnosti patří, že její regulační funkce je uskutečňována prostřednictvím právního státu. To znamená, že i při výkonu veřejné správy musí být naplňovány základní znaky právního státu, k nimž patří :

#### ■ **zákonost,**

která je charakterizována tím, že každý je povinen zachovávat ve svém konání právo (právní předpisy), a to včetně státu samého (jeho organizačních složek)

#### ■ **právní jistota,**

tj. jistota každého, že

- *stát vůči němu bude postupovat podle práva,*
- *stát mu poskytne právní ochranu proti porušování jeho práva,*
- *právo nebude působit nazpět – retroaktivně (lex retro non agit),*
- *práva jednou nabytá mu nebudou se zpětnou účinností zákonem ani jinak odňata.*

K právní jistotě patří též právo každého se co možno nejsrozumitelněji seznámit s právem.

#### ■ **přiměřenost práva,**

která znamená nepřipustnost nepřiměřeného použití práva a jeho jednotlivých prostředků k cíli, jehož má být dosaženo. Nebude právním státem ten, který aplikuje postihy neúměrné závažnosti spáchaného deliktu (šaria, diskuse o přiměřenosti sankcí v dopravě).

Vedle uvedených základních funkcí práva je třeba zmínit též některé další jeho funkce. Jedná se např. o funkce :

- *práva jako prostředku společenského řízení,*
- *práva jako společenského regulačního systému (prevence a regulace předchozích chyb),*
- *práva jako informačního systému (jak se podle práva chovat a jak se nesmím chovat)*

Požadovaná právní jistota je podmíněna srozumitelností právních předpisů a potřebnou možností seznámení se s nimi tak, aby mohla být naplněna jedna ze základních právních zásad, tj. „neznalost zákona neomlouvá – ignoratia iuris non excusat“.

V souvislosti s uvedeným je třeba se zamyslet nad současnou kvalitou našeho právního řádu. Jak je výše uvedeno

*každý občan ČR má právo na kvalitní, srozumitelné a čitelné právní předpisy, což v sobě zahrnuje i jejich stabilitu, která patří mezi znaky právního státu.*



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Úvodní kapitola má návodčí charakter, když konstatuje, že předpokladem a východiskem pro funkční výkon veřejné správy je v první řadě působení práva na snižování neuspořádanosti společenských vztahů. Předmětné společenské vztahy tedy musí být regulovány obecně přijatelnými právními předpisy aplikovanými příslušným právním státem.

Pozornost je proto věnována zejména principům a základům právního státu.

---

## 2 VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Vymezení vztahů veřejné moci, státní moci a její trojjedinosti, včetně výkonu veřejné moci státními orgány a veřejnoprávními korporacemi, tedy územně samosprávnými celky a zájmovými korporacemi, je předmětem této kapitoly. Znalost níže uváděných a rozpracovaných zásadních institutů státní moci umožňuje následné poznání systému, organizace a funkčnosti veřejné správy.

### CÍLE KAPITOLY



Prostudováním textu kapitoly lze získat povědomí o místě veřejné správy a jejich dílčích částí v systému státní moci. Podrobně jsou zpracovány instituty

- veřejná moc,
- státní moc,
- nestátní moc,
- státní správa,
- samospráva.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Státní moc, veřejná moc, moc výkonná, moc zákonodárná, moc soudní, státní správa, veřejnoprávní korporace, územně samosprávné celky vyšší a základní kraje, obce.

### 2.1 VEŘEJNÁ MOC

#### DEFINICE

Pojem veřejné moci není v současné době definičně vymezen, nicméně je možno k tomu aplikovat dřívější stanovisko Ústavního soud ČSFR, které fakticky převzal a akceptuje i Ústavní soud ČR.

***Veřejná moc je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, přičemž subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu<sup>2</sup>.***

Veřejná moc je svěřena orgánům veřejné moci, které autoritativně rozhodují o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob, a to ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Uvedené chápání veřejné moci však není úplné, neboť veřejná moc zahrnuje i takovou státní moc, která zasahuje do právních poměrů subjektů jiným způsobem, než je autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů (jedná se zejména o zákonodárnou činnost Parlamentu). Lze tedy uvést, že veřejná moc zahrnuje státní moc a "zbývající" veřejnou moc ("nestátní" veřejnou moc). Ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky se státní moc člení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. "Nestátní" veřejná moc je svěřena zejména subjektům územní samosprávy, jakož i jiným subjektům veřejného a soukromého práva.

**Pojem veřejná moc není definičně vymezen**

Od moci jako takové, to je obecné schopnosti vnutit a vynutit určitý způsob chování jiného subjektu, kterou má nejen stát ale i jednotlivci (např. rodič) se veřejná moc podstatně liší tím, že její subjekty ji uskutečňují jednak nikoliv v osobním, nýbrž ve veřejném zájmu a k zabezpečení veřejného zájmu.

Veřejná moc je tak nástrojem zabezpečování žádoucích vztahů ve společnosti. *Oproti státní moci však vyjadřuje sílu celé občanské společnosti v hranicích státu nebo i jeho územní části.* Sílu způsobilou prosadit vytvoření a zabezpečení určitých všeobecně uznávaných a chtěných společenských vztahů, třeba i proti vůli státní moci. Obsah pojmu moc veřejná je tak širší než pojmu moc státní, když tato moc je součástí moci veřejné. Z toho vyplývá, že moc veřejná je vykonávána jak

■ **orgány státní moci\_tj. orgány moci**

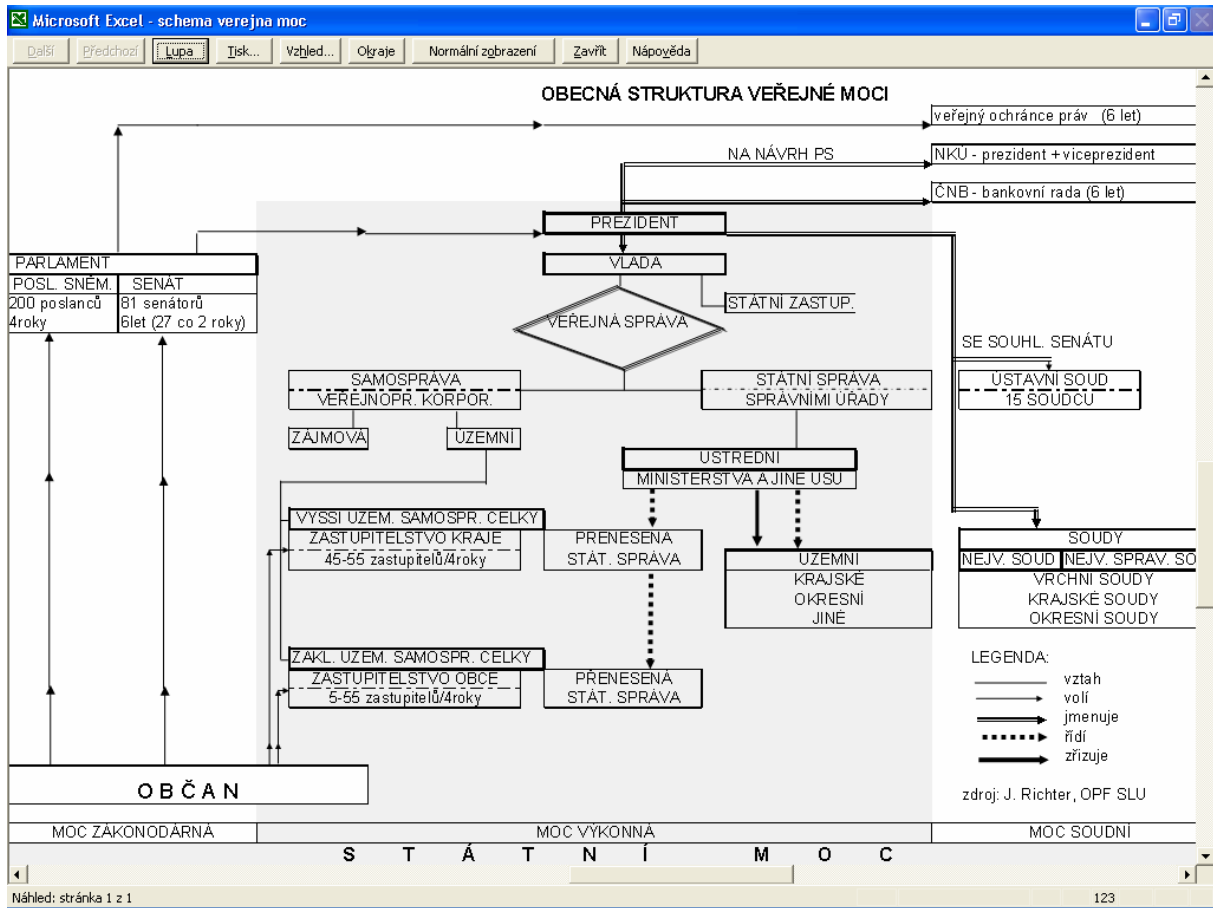
- zákonodárné,
- výkonné,
- soudní,

tak

■ **dalšími nestátními subjekty, zejména orgány samosprávy (územními, zájmovými), tzv. veřejnoprávními subjekty.**

---

<sup>2</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, U 3/2 SbNU, sp. zn. II. ÚS 75/93



## 2.2 STÁTNÍ MOC

Státní moc je tak druhem veřejné moci. Disponuje jí sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, označovaného jako státní mechanismus. Státní moc je často charakterizována jako „schopnost státu vnutit svou vůli subjektům, které jsou v dosahu jeho právního řádu“.

Slouží jako prostředek organizace a řízení společenských vztahů uvnitř určité státní formy společnosti. V novějším pojetí je státní moc chápána jako zastupitelská demokracie, která je rozšířená o přímou demokracii (spoluúčast občanů).

Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, je zdrojem veškeré státní moci lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>3</sup>

**Zdrojem veškeré státní moci je lid**

### Moc zákonodárná<sup>4</sup>

Zákonodárství obecně představuje tvorbu a přijímání zákonů zákonodárnými orgány, tj. oprávnění k vydávání zákonů. Jedná se o jednu z nezávislých součástí státní moci (vedle moci výkonné a soudní) svěřené zákonodárci.

Zákonodárce je orgánem vykonávajícím zákonodárnou moc. Tím je v ČR dvoukomorový Parlament. Komory tvoří Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a Senát.

<sup>3</sup> Klasickou teorii o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní vypracoval v první polovině 18. století francouzský ideolog osvícenectví CH. L. MONTESQUIEU žijící v letech 1689 - 1755.

<sup>4</sup> Latinsky „potestas legislativa“

Oprávnění zákonodárce upravovat prostřednictvím zákonů různé oblasti společenských vztahů vyplývá z Ústavy ČR<sup>5</sup>. Zákonodárce pak již při vydávání zákonů není ničím omezen, může normovat kteroukoli oblast společenských vztahů, aniž by k tomu potřeboval zvláštní zmocnění. Nicméně při tom nesmí překročit ústavní rámec. Stalo-li by se tak může Ústavní soud předmětný zákon nebo jeho část zrušit.

### Moc výkonná - exekutiva

Další součástí státní moci je moc výkonná. Je vykonávána orgány výkonné moci, kterými jsou v ČR zejména prezident, vláda a orgány veřejné správy. K jejím základním úkolům zejména orgánů veřejné správy patří výkon zákonů přijatých moci zákonodárnou. Z uvedeného je možno dovodit, že:

- *zákonodárné orgány* zákony vytváří,
- *orgány veřejné správy* zákony provádí.

Na tom nic nemění skutečnost, že veřejná správa se sice podílí

- *na přípravě zákonů* (např. zákonodárná iniciativa krajů), nicméně *její vůle není pro přijetí zákonů rozhodující*.
- *na tvorbě práva* (viz. vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení krajů i obcí), *nicméně se nejedná o zákonodárství*, ale o odvozenou normotvorbu, tj. vydávání právních předpisů „na základě zmocnění v zákoně, k provedení zákona a v jeho mezích“.

Bylo-li výše uvedeno, že veřejná správa je projevem výkonné moci ve státě můžeme ji vymezit i z negativního hlediska, a to jako *státní činnost, která je státem vykonávána vedle zákonodárství a soudnictví*.

### Moc soudní

Moc soudní vykonávají nezávisle soudy, které jsou podle stupňů rozhodování a působností uspořádány do soudní soustavy. Jejich cílem je zákonem stanoveným způsobem zajišťovat v :

- *občanskoprávním řízení ochranu subjektivních práv,*
- *trestním řízení rozhodovat o vině a trestu za trestné činy,*
- *správním soudnictví přezkoumávat akty orgánů veřejné správy,*
- *ústavním soudnictví rozhodovat o souladu právních předpisů i rozhodnutí s ústavou,*
- *dalších věcech, které jsou jim zákonem svěřeny.*

Svou podstatou je *i soudnictví výkonnou činností orgánů státu*, tedy prováděním (výkonem) zákonů. Rozlišující znaky s veřejnou správou však nalezneme v případě jejich:

- ❖ *funkčního rozlišení*, když soudnictví představuje nalézání práva ve sféře soukromých i veřejných zájmů, v případě veřejné správy nejde o primárně o nalézání práva, ale zejména o realizaci zájmů veřejných v mezích práva,
- ❖ *organizačního rozlišení*, když *oproti veřejné správě je soudnictví realizováno orgány, které si jsou vzájemně rovné*, a i přes hierarchické uspořádání jejich soustavy jsou na sobě, co se týče jejich nadřízenosti a podřízenosti a z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů, zcela nezávislé. Nezávislí jsou ve svém rozhodování i jednotliví soudci.

---

<sup>5</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů



Soustava soudní se takto vyznačuje koordinací. Soustava orgánů veřejné správy spíše subordinační, tj. nadřízenosti a podřízenosti, vč. z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů,

### 2.3 NESTÁTNÍ VEŘEJNÁ MOC

Jedná se o tu část veřejné moci, která je v příslušném rozsahu svěřena státem subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Tím je současně od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. Projevuje se jako decentralizovaná státní moc a její subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.

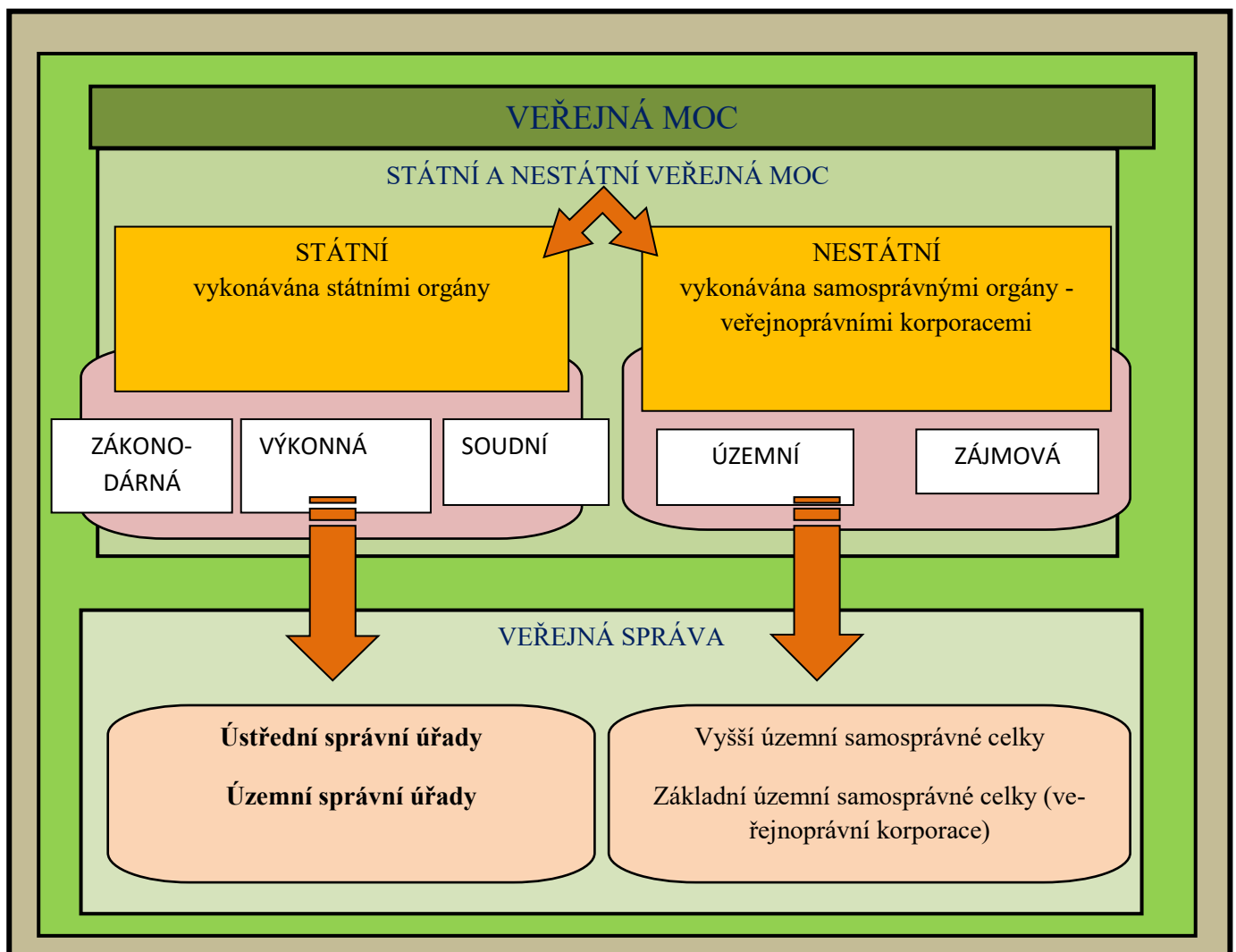
Výkon veřejné moci nestátními subjekty

Zmíněné subjekty jsou nazývány veřejnoprávními samosprávnými korporacemi, které se člení na :

- územní veřejnoprávní korporace, kterými jsou
  - základní územně samosprávné celky (obce),
  - vyšší územně samosprávné celky (kraje),
- zájmové veřejnoprávní korporace (neúzemního charakteru), mezi které patří např. veřejnoprávní korporace s povinným členstvím (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím (hospodářská a agrární komora) či vysoké školy.

Nestátní subjekty sice svou subjektivitu odvozují od státu nicméně se od státních orgánů odlišují zejména vlastní právní subjektivitou a z toho vyplývajícími :

- *vlastním majetkem,*
- *vlastní odpovědnosti,*
- *vlastními volenými orgány apod.*





## SHRNUTÍ KAPITOLY

Se znalostí textu předchozí kapitoly věnované výkladu „právního státu“ bylo v této „přechodné“ možno rozborovat problematiku veřejné moci a jejich součástí, tedy moci státní a její trojjednosti, jakož i moci vykonávané nestátními subjekty, tj. veřejnoprávními korporacemi.

Kapitola nám tak umožňuje vstoupit do následujících částí věnovaných důslednému výkladu systému, organizace a institutům veřejné správy.

---

### 3 VEŘEJNÁ SPRÁVA

#### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V předchozích kapitolách byly objasňovány státoprávní instituty, které jsou předpokladem pro vstup do problematiky veřejné správa. Jejich znalost umožňuje pokračovat ve vymezení základního pojmu této studijní opory.

#### CÍLE KAPITOLY



Získáme přehled o obecném obsahu pojmů :

- veřejná správa,
- funkce veřejné správy,
- státní správa a veřejná správa,
- samospráva a veřejná správa,
- prameny právní úpravy.

#### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Veřejná správa, veřejná moc, moc výkonná, státní správa, veřejnoprávní korporace, územně samosprávné celky, zájmová samospráva, kraje, obce.

#### 3.1 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA

Pojem veřejná správa je termínem společným (nadřazeným) pro pojem státní správa (která je vykonávána především státními orgány), samospráva (která je vykonávána orgány územních samosprávných celků či orgány zájmové/profesní samosprávy) a ostatní veřejná správa (která je vykonávána zejména institucemi s právní subjektivitou – např. VZP, ČNB, ČT, ČTK)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Hendrych Dušan a kol.: *Správní právo - obecná část*, 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009

Vztahy mezi subjekty, regulace jejich chování v každé organizované společnosti ovlivňují každého člena. Tyto vztahy přímo nebo nepřímo ovlivňují a vymezují jednání i seberealizaci člověka. Jak je výše uvedeno, je taková společnost v zájmu svého bezkonfliktního vývoje, oprávněná předmětné vztahy, mechanismy a procesy organizovat a řídit. Hovoříme pak o správě veřejných záležitostí, tj. o veřejné správě, jejíž systém fungování pak vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana<sup>7</sup>.

Lze konstatovat, že žádný právní předpis používající pojmu veřejná správa neobsahuje její definici. Německý administrativista E. Forsthoff dokonce prohlásil, že *veřejná správa může být jen popsána, nikoli však definována*.<sup>8</sup>

## DEFINICE

Na základě výše uvedeného je snad možno veřejnou správu charakterizovat jako :

***“soustavu řídicích i výkonných činností, které vyplývají z objektivní potřeby organizovaného uspořádání společnosti a jsou na území státu zabezpečovány specifickými orgány veřejné správy“.***

Po druhé světové válce nebyl v praxi pojem veřejná správa rozšířen tak jako je tomu v současné době. Tato situace souvisela se skutečností, že územní samospráva v současném pojetí v podstatě neexistovala, když tehdejší národní výbory byly „orgány státní moci a správy samosprávného charakteru“. Stát v té době svěřoval výkon státní správy nestátním subjektům ve velmi omezeném rozsahu (jednalo se např. o regresní řízení, které bylo svěřeno tehdejším okresním ústavům národního zdraví. Orgány Revolučního odborového hnutí pak vykonávaly správu nemocenského pojištění). Za této situace běžně používaný pojem státní správa plně zahrnoval existující reálnou skutečnost. Nicméně s navracením samosprávy obcím, vytvořením krajů jako vyšších územně samosprávných celků a rozvíjícím se systémem zájmové samosprávy se vytvořil ve společnosti vedle státní správy i subsystém samosprávy vykonávaný nikoliv orgány státní správy, ale veřejnoprávními korporacemi samosprávného charakteru.

V současném pojetí tak chápeme veřejnou správu v ČR jako systém složený z části (subsystému), kterou je státní správa a z části (subsystému) tvořené samosprávou. Nicméně za součást veřejné správy je vedle správy území státu, krajů a obcí, správy veřejných financí, správy užívání veřejných věcí a zařízení považována i správa veřejných záležitostí. Její smysl je dán:

Dva sub-  
systémy  
veřejné  
správy

*“objektivní potřebou existence organizovaného a řízeného uspořádání společnosti prostřednictvím vytváření pro cílové subjekty přijatelných*

- *vnitřních vztahů,*
- *souborů mechanismu,*
- *řídicích procesů*

*v zájmu bezkonfliktního vývoje společnosti“.*

**Veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy  
o řízení lidí lidmi.**

<sup>7</sup> Již prvotní křesťané a později i katolický filozof sv. Tomáš Akvinský (1225 – 7.3.1274) učil, že veřejné – obecné blaho (*salus publica - commune*), má přednost před blahem jedince (*salus persona*). Od toho také historické pravidlo *Salus Populi Suprema Lex Esto* - Blaho lidu necht' je nejvyšším zákonem.

<sup>8</sup> Forsthoff, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrecht, sv.1, München, Beck, 1973*

*Vykonavateli veřejné správy jsou lidé (způsobilé fyzické osoby, které jsou v přímém kontaktu s jejich adresáty, tj. cílovými subjekty veřejné správy) a lidmi jsou také adresáti jejího působení.*

### 3.2 FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Zobecněním výše uvedeného můžeme obecně vymezit následující funkce veřejné správy :

- **MOCENSKÁ** – je jednoznačně nejvýraznější funkcí veřejné správy, když disponuje veřejnou mocí, tedy schopností autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů. Rozhodnutí z moci veřejné není závislé na vůli subjektu, o kterém je rozhodováno. Prvotním nositelem veřejné moci je vždy stát, který však může některé činnosti delegovat na jiné orgány.
- **OCHRANNÁ** - když úkolem veřejné správy hrozbami zvenčí (vnější ochrana).
- **ORGANIZAČNÍ** – veřejná správa organizuje státní záležitosti (členění státu na menší územní celky – regiony, kraje, okresy, obce), vytváří organizační struktury dle obsahu činností (např. správa obrany státu, správa soudů, správa katastrů) a organizuje zdravotní a vzdělávací služby a služby sociálního zabezpečení.
- **REGULAČNÍ** – vytváření takového systému řízení, společnosti, který se zakládá na politickém pluralismu vzájemné komunikaci, solidaritě a toleranci a umožňuje trvalá nebo dočasná sdružení občanů a jejich shromažďování.
- **SLUŽBY VEŘEJNOSTI** - veřejná správa rovněž plní funkci služeb veřejnosti, kterými jsou např. služby sociální, finanční, pečovatelské, hospodářské, atd..

### 3.3 VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY SAMOSPRÁVY

#### Státní správa

*Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem. Je tedy nezastupitelnou součástí veřejné správy, kterou vytváří spolu se samosprávou. Státní správa však tvoří základ a jádro veřejné správy, když je odvozená od samotné podstaty státu, od podstaty a způsobu realizace státní moci. Svým charakterem je zvláštním druhem společenského řízení, uskutečňovaného státem. Z hlediska forem činnosti státu (moc zákonodárná, výkonná, soudní) představuje realizaci výkonné moci státu.*

Obsahem státní správy je:

- *řídící proces směřující k cílené aktivaci chování subjektů, vůči nimž směřuje (k dosažení stavu, který je v souladu se stanoveným cílem),*
- *regulační proces cílené stabilizace takového chování (udržení žádoucího stavu v určitých mezích nebo obnovení nežádoucím způsobem narušeného předchozího stavu).*

Státní správa tím v sobě účelně spojuje prvky řízení i regulace, které slouží k realizaci výkonné moci. Svou povahou je tak *organizující a mocensko ochrannou činností státu.*

Specifika státní správy **vyplývá i ze skutečnosti, že**

- *ve vztahu k zákonům se jedná o činnost výkonnou (vykonává zákony) a podzákonou (je vázána zákony),*
- *ve vztahu k těm, vůči nimž směřuje (objektům státní správy), je činností nařizovací. To vyplývá z oprávnění orgánů státní správy vydávat normativní (vyhlášky, nařízení) i individuální správní akty (správní rozhodnutí), včetně vynutitelnosti jejich plnění (sankce za správní delikty).*

Stát jako subjekt veřejné správy vykonává státní správu zejména prostřednictvím správních úřadů (ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, odvětvových územních správních úřadů, veřejných ozbrojených sborů a jiných subjektů, o nichž to stanoví právní předpisy).

## Samospráva

*Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, a to nestátními subjekty označovanými jako veřejnoprávní korporace. Ve veřejné správě jako správě státu představuje samospráva výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru (např. kolektivní rozhodování, volba orgánů apod.), tj. takovými prostředky, které nemají státně mocenskou povahu. Tím se samospráva nejvíce liší od státní správy, která je ve své podstatě mocenským nástrojem realizace vůle státu.*

Vznik a rozvoj samosprávy je do jisté míry závislý na pluralitě společenských a politických zájmů ve společnosti zorganizované ve stát a na navazujícím partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací. To umožňuje státu svěřit výkon vymezených úkolů správy státu jim aprobovanými veřejnoprávními subjekty. *Samospráva tak představuje tu část veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. Proto hovoříme o samosprávě jako o části správy státu, která je decentralizována na subjekty nestátního charakteru, tedy veřejnoprávní korporace.*

Cílem subjektů samosprávy je realizace vlastní samosprávné moci, která však v sobě zahrnuje:

- *prvotní samosprávnou pravomoc* rozhodování v otázkách, kdy stát ponechává plně na samosprávných orgánech tvorbu jejich samosprávné moci (*vytváření svých orgánů, nakládání s majetkem apod.*),
- *výkonnou samosprávnou pravomoc* k výkonu nejen vlastních samosprávných aktů, ale i k samosprávnému výkonu zákonů v podmínkách působení samosprávných orgánů.

Jako státní správa i samospráva v sobě zahrnuje řídicí a regulační procesy. Zde se však projevují jinak, a to zejména tím, že směřuje k zajištění *samořízení a samoregulace*. Obdobně i samosprávu lze též charakterizovat jako činnost:

- *podzákonou (regulují chování svými právními předpisy)*
- *výkonnou (realizují zákony i své právní předpisy v praxi),*
- *nařizovací (uplatňují své mocenské nástroje).*

Státní správa i samospráva se vyznačují řadou specifických a svým způsobem protikladných charakteristických znaků vyskytujících se v činnosti jejich orgánů, které obě části (subsystémy) veřejné správy vzájemně vymezují. S jistou mírou zobecnění je možno upozornit na následující. S jistou mírou zobecnění je možno vymezit tyto významné rozlišující znaky.

Státní správa	Samospráva
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>jednání jménem státu,</i></li><li>• <i>mocensko ochranný charakter činnosti,</i></li><li>• <i>monokratické vedení a rozhodování,</i></li><li>• <i>jmenovací princip ustanovování orgánů,</i></li><li>• <i>subordinace ve vnitřních i vnějších vztazích,</i></li><li>• <i>plně odvozená (podzákonná) normotvorná,</i></li><li>• <i>normalizované správní řízení.</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>jednání vlastním jménem,</i></li><li>• <i>mimomocenský a organizační charakter činnosti,</i></li><li>• <i>kolektivní vedení a rozhodování,</i></li><li>• <i>ustanovování orgánů volbou,</i></li><li>• <i>rovnost ve vnitřních i vnějších vztazích,</i></li><li>• <i>vymezena primární normotvorba,</i></li><li>• <i>výjimečná aplikace správního řízení.</i></li></ul>

### 3.4 VEŘEJNÁ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA

V souvislosti s následujícím pojednáním o organizačním a funkčním pojetí veřejné správy je třeba se zmínit i o vztahu veřejné a soukromé správy. V předchozím výkladu již byla veřejná správa dostatečně charakterizována jako správa veřejných záležitostí a správa ve veřejném zájmu. Subjekty, které ji vykonávají jako právem uloženou povinnost tak činí z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.

Soukromá správa se oproti veřejné vyznačuje tím, že se jedná o správu:

- *soukromých záležitostí v soukromém zájmu,*
- *vykonávanou soukromými osobami, řídicími se přitom vlastní vůlí a sledující určitý vlastní cíl.*

Typickým příkladem soukromé správy je *správa vlastního majetku, která vždy naplňuje uvedené znaky.*

Význam rozlišování veřejné a soukromé správy spočívá i v tom, že *na výkonu veřejné správy se mohou za určitých okolností podílet také subjekty soukromoprávního charakteru.* Jde o případy kdy subjekty veřejné správy *dovoleně* (nikoliv rozporu s obecně závaznými právními předpisy) *zadají u soukromoprávních subjektů výkon tzv. veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy.* Je-li takováto veřejná služba subjektu soukromoprávnímu zadána, nejedná se o výkon správy soukromé, nýbrž o správu veřejnou. Rozhodné je, že je:

**Veřejné služby**

- *vykonávána ve veřejném zájmu,*
- *v mezích příslušných veřejnoprávních podmínek.*

Z uvedeného vyplývá, že z hlediska organizačního pojetí je rámec veřejné správy užší, než rámec veřejné správy vymezený jejím funkčním pojetím. Odborná veřejnost se dosud nesjednotila na jednoznačné klasifikaci výkonu veřejné správy subjekty soukromoprávními. Hovoří se o jejím přenesení, delegování, propůjčení nebo i o výkonu nepřímé veřejné správy. Typickým příkladem potvrzujícím výše uvedené jsou tzv. veřejné stráže, kam patří např. *myslivecká stráž, rybářská stráž, vodní stráž či lesní stráž.* Jedná se o fyzické osoby, kterým zákon svěřil veřejnoprávní výkon dozoru v některých specializovaných oblastech ochrany životního prostředí. Obdobné postavení mají kupříkladu i *sčítací komisaři či revizoři, ředitelé škol* apod.

### 3.5 PRVOTNÍ PRÁVNÍ PRAMENY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Právní věda rozlišuje prameny práva v materiálním a ve formálním slova smyslu takto:

- v materiálním smyslu jsou za prameny práva považovány příčiny, které ovlivňují obsah práva, tedy společenské poměry, veřejné zájmy, historické události. Tyto prameny práva jsou pak zdrojem pramenů správního práva ve formálním smyslu;
- ve formálním smyslu jako vnější právní formu, v níž je obsaženo příslušné obecně závazné pravidlo chování, jehož dodržování je zajišťováno veřejnou mocí (právní předpisy).

Právní řád České republiky je tvořen hierarchicky uspořádanými právními předpisy, které *vymezují a ovlivňují veřejnou správu* jak hlediska jejího funkčního, tak organizačního pojetí. Z hlediska právní síly a významu jsou obecně závazné právní předpisy tvořící právní řád rozdělovány na *prvotní a podzákoné.*

Právní předpisy se odlišují od ostatních normativních aktů, jakými jsou interní a individuální předpisy, svou obecnou závazností. Jsou proto vymezovány jako obecně závazné právní předpisy, které tvoří součást právního řádu České republiky a jsou vydávány orgány veřejné moci při výkonu veřejné správy. Právní předpisy se člení na:

Prvotní (originární), kterými jsou podle právní síly

- Předpisy ústavního pořádku
- Ratifikované a publikované mezinárodní smlouvy
- Zákony a zákonná opatření Senátu

Podzákoné (derivátní), kterými jsou:

- Nařízení vlády České republiky
- Vyhlášky ústředních správních úřadů
- Nařízení územně samosprávných celků (obcí a krajů) a s výhradou i jejich obecně závazné vyhlášky

!!!! Podzákoné právní předpisy jsou součástí následujícího výkladu o funkčním pojetí veřejné správy, a to části „formy výkonu veřejné správy“.

### **Prvotní (originární) obecně závazné právní předpisy**

Do této skupiny nejvýznamnějších právních předpisů, které ve všech případech schvaluje Parlament České republiky, a jsou publikovány ve Sbírce zákonů České republiky nebo Sbírce mezinárodních smluv řadíme právní předpisy

- *Ústavního pořádku*, které společně vytváří tzv. ústavní pořádek České republiky (ústavní zákony).
- *Mezinárodní smlouvy – ratifikované a publikované*
- *Zákony a zákonná opatření senátu*

Právní předpisy ústavního pořádku tvoří

■ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava)*. Charakterizuje ČR jako stát typu parlamentní demokracie s omezenými pravomocemi prezidenta republiky a s odpovědností vlády vůči zákonodárnému orgánu.

**Předpisy  
ústavního  
pořádku**

■ *Listina základních práv a svobod (LZPS)*, která byla znovu publikována jako Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. LZPS byla dříve publikována jako Ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR pod č. 23/1991 Sb. Vymezuje základní lidská práva a svobody s tím, že k jejich omezování či zeslabování může dojít jen ve výjimečných případech, při splnění přísně stanovených podmínek a svěřuje je pod ochranu soudní moci. Dále vymezuje nezbytnou úctu k právům a svobodám. Listina vzhledem k svému obsahu bývá považována za základní soukromoprávní kodex.

■ Další ústavní zákony jsou např.:

Ústavní zákon č. 4/1993 S., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky,

Ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky,

Ústavní zákon č. 102/1930 Sb. z. a n. o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem,

Ústavní zákon č. 205/1936 Sb. z. a n. o úpravě státních hranic s Německem,

Ústavní zákon č. 43/1988 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky na hraničních vodních tocích s Polskou lidovou republikou

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Právní předpisy tzv. ústavního pořádku se vyznačují mimo výše uvedeného i *značnou mírou stability (mají rigidní – neměnný charakter)*, která je zajišťována potřebou vyššího počtu hlasů poslanců a senátorů při schvalování, doplňování nebo měnění ústavních zákonů, a to 3/5 většinou všech poslanců a



3/5 většinou přítomných senátorů (Čl. 9 odst. 2 a Čl. 39 odst. 4 Ústavy). Zmiňována stabilita umožňuje, aby se z nich odvozené zákony mohly připravovat a následně působit s co nejdělsí perspektivou. Ochranou ústavnosti je pověřen Ústavní soud.

#### *Mezinárodní smlouvy*

Podle čl. 10 Ústavy České republiky jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy jsou závazné a mají přednost před vnitrostátními zákony.

Citované ustanovení upravuje inkorporaci uvedených mezinárodních smluv do českého právního řádu. Pro schválení mezinárodních smluv se vyžaduje stejný způsob hlasování a počet hlasů jako v případě ústavních zákonů. Tím se však nestávají součástí ústavního pořádku.

#### *Zákony a zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky.*

Zákony řadíme rovněž mezi originární, tj. neodvozené a tedy prvotní normativní akty, a to přesto, že musí být v souladu s nepočtenými předpisy ústavního pořádku a mezinárodními smlouvami splňujícími výše uvedené požadavky. Jsou dominujícím pramenem práva. Jejich výsadní postavení vyplývá ze skutečnosti, že jsou produktem zákonodárné moci svěřené Parlamentu České republiky, Ministerstvu aj.. Může je rušit opět jen zákon nebo Ústavní soud. Mají značný vliv na veřejnou správu, která je ve vztahu k zákonům činnosti podzákonnou (řídí se zákony) a výkonnou (vykonává zákony).

**Veřejná  
správa  
jako čin-  
nost pod-  
zákonná**

#### *Příklad:*

- *pouze zákonem lze zřídit ústřední správní úřad a stanovit mu jeho působnost,*
- *pouze zákonem stanoveným způsobem může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků,*
- *pouze zákonem lze svěřit orgánům samosprávy výkon státní správy*

Zákon je určující v procesu realizace práva a je i kritériem jeho kontroly. V případě rozporu nižší normy se zákonnou postupuje soud podle ustanovení zákona. Přednostní postavení formy zákona má pro veřejnou správu zásadní význam. *Zákony jsou zprostředkujícím článkem, v němž jsou zachyceny významné instituty veřejné správy, jejich prostředky, cíle ale i hranice.* Veřejná práva je povinná zákony prosazovat a aktivně uskutečňovat.

Prameny právní úpravy veřejné správy představují početný soubor zákonů, které ji vymezují. Z pohledu zaměření této práce patří k nejvýznamnějším:

- zákon č. 500/2006 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.,
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v ČR, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky jsou vydávána na návrh vlády podle čl. 33 Ústavy v případě, že *dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny* nebo v době její jiné nečinnosti. Jsou vydávána pouze ve věcech, které *nesnesou odkladu* a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonné opatření musí být *následně schváleno na prvním zasedání Poslanecké sněmovny* po zahájení její činnosti. Nedojde-li k takovému schválení, pozbývá další platnosti. Zákonná opatření Senátu nelze přijímat ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv.



## SHRNUTÍ KAPITOLY

V kapitole je první řadě věnovaná pozornost obecnému vymezení pojmu veřejné správy, která není dosud autoritativně definičně vymezena. Vymezení obsahu pojmu proto vyžaduje rozsáhlejší výklad včetně některých historických aspektů nedávné minulosti, včetně jejich funkcí.

Následně je řešena v obecnější formě problematika vztahu dvou subsystému veřejné správy, tedy státní správy a samosprávy a pramenů jejich právní úpravy. Obsahuje jeden až dva krátké odstavce, kterými shrneme právě probíranou látku.

---

## 4 FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Jedná se o jednu z prioritních kapitol celého studijního textu. Jeden až dva odstavce o obsahu kapitoly, můžete objasnit návaznosti na předchozí témata, blíže vymežit hloubku vykládané problematiky, upozornit na problematické pasáže atp.

### CÍLE KAPITOLY



Kapitola odpovídá na otázky :

- o čem je veřejná správa (tzv. funkční pojetí) z hlediska jejich
  - funkcí,
  - metod,
  - forem.
- kdo vykonává veřejnou správu (tzv. organizační pojetí) uplatnění jejich organizačních principů.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Funkce, metody, formy, činnost, obecně závazné právní předpisy, interní normativní akty, individuální normativní akty, opatření veřejné povahy, veřejnoprávní smlouvy, stimulační, ekonomická stimulační, centralizace, decentralizace, dekoncentrace.

### 4.1 VYMEZENÍ POJMŮ FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ

Z předcházejícího výkladu vyplývá, že veřejnou správu pojmáme jako soubor výkonných a řídicích činností, které zabezpečují specifické orgány veřejné správy. Veřejná správa je tak chápána jednak jako činnost a jednak jako soubor institucí, které tuto činnost vykonávají. Hovoříme pak o tzv.:

- **funkčním (materiálním) pojetí veřejné správy**, které můžeme dále zohlednit z hlediska

- pozitivního vymezení, tj. z pohledu veřejné správě jako souboru podzákoných a nařizovacích činností ve veřejném zájmu (tj. např. správní dozor, vydávání správních aktů), jakož souboru činností, při nichž jsou správní orgány vázány správními předpisy, správními akty a za tuto činnost nesou odpovědnost.
- negativního vymezení, tj. z pohledu souhrnu činností, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím.

*Funkční pojetí dává odpověď na otázku o čem je veřejná správa.*

- **organizačním (formálním) pojetí veřejné správy**, tj. činnosti souboru institucí (správních orgánů), které veřejnou správu vykonávají přímo nebo zprostředkovaně na centrální nebo územní úrovni, s pravomocí řešit veřejné úkoly, které nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.

*Organizační pojetí dává odpověď na otázku, kdo vykonává veřejnou správu.*

# VEŘEJNÁ SPRÁVA

SOUBOR VÝKONNÝCH A ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTÍ, KTERÉ ZABEZPEČUJÍ SPECIFICKÉ ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY

soubor organizačních, podzákon-  
ných, řídicích  
a nařizovacích činností ve veřejném  
zájmu =

funkční (materiální) pojetí  
veřejné správy



**o čem je veřejná správa**

*Veřejná správa jako činnost za-  
bezpečuje svými vlastními pro-  
středky dosahování cílů a úkolů  
stanovených jí zpravidla právní-  
mi předpisy moci zákonodárné,  
jakož  
i dosahování vlastních cílů  
a úkolů.*

**Řízené plnění stano-  
vených  
a vlastních cílů  
a úkolů určují obsah  
činnosti veřejné  
správy**

soubor řízených a řídicích institucí,  
které přímo nebo zprostředkovaně  
vykonávají veřejnou správu =

organizační (formální)  
pojetí veřejné správy



**kdo vykonává veřejnou správu**

*Z institucionálního pohledu rozli-  
šujeme veřejnou správu vykoná-  
vanou*

- a) přímo státem,*
- b) nepřímo nestátními sub-  
jekty na základě zákon-  
né státní delegace.*

**Vykonavateli veřejné  
správy jsou stát a  
jim aprobované sub-  
jekty, které označu-  
jeme jako**

**subjekty VS**

**veřejné správy**

*Zdroj: vlastní*

## 4.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO ČINNOST – FUNKČNÍ POJETÍ

### Cíle a úkoly činnosti veřejné správy

Veřejná správa je jako každá organizovaná činnost charakterizována :

- dynamikou, která se projevuje zejména v proměnách a počtu úkolů, které ji obsahově vymezují,
- existenci závazných procesních pravidel, které předmětnou činnost činí uspořádanou, organizační strukturou vykonavatelů veřejné správy.

**Činnost ve  
veřejném  
zájmu**

V souladu s touto charakteristikou rozumíme veřejnou správou ve funkčním pojetí (materiálním) nikoliv jakoukoliv činnost, nýbrž *činnost záměrnou, vykonávanou ve veřejném zájmu. Naplňování veřejného zájmu je pak základním cílem této činnosti.*

Základní cíle si veřejná správa zpravidla *sama nestanoví*. To přísluší zejména zákonodárným orgánům prostřednictvím zákonů. Veřejná správa jako činnost tedy v první řadě *zabezpečuje svými vlastními prostředky dosahování cílu a plnění úkolů vymezených zákony*. Z toho vyplývá, že *základním úkolem činnosti veřejné správy je zajištění a výkon funkcí státu prostřednictvím veřejné správy*.

Vedle základních cílů si veřejná správa vymezuje i své vlastní cíle a úkoly. U státní správy jsou to vždy cíle a úkoly *nižšího řádu (prováděcí)*. U samosprávy se jedná o cíle a úkoly *formulované orgány samosprávy*. Ve své podstatě ovšem i tyto specifické cíle a úkoly stanovené samotnými orgány veřejné správy nemohou směřovat jinak než k plnění základních, tj. zákonem stanovených cílů a úkolů. *Základní i vlastní cíle a úkoly pak společně určují obsah činnosti veřejné správy, který je dále determinován funkcemi, metodami a formami realizace veřejné správy.*

### Funkce veřejné správy

S přihlédnutím k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy je možno její funkce rozlišit na

- a) **obecné**, které jsou vlastní veřejné správě jako celku,
- b) **dílčí**, které jsou vlastní jednotlivým organizačním subsystémům či orgánům veřejné správy.

#### **ad a) obecné funkce veřejné správy**

V obecném smyslu plní veřejná správa dvě základní funkce a to:

##### ■ **funkci organizující (regulativní);**

Podstatou této funkce je co nejefektivnější uspořádání subjektů (nositelů) i adresátů veřejné správy a vztahů mezi nimi, jakož i jejich vztahů a postavení vůči jiným subjektům, a to vždy v souladu s naplňováním vytyčených cílů a úkolů. Pro tuto funkci platí, že je tím efektivnější, čím více dochází ke shodě cílů veřejné správy a zájmu a představ adresátů veřejnoprávního působení. To je vždy podmíněno úrovní spolupůsobení „spravovaných subjektů“ na plnění uváděných cílů (typické pro samosprávu obcí).

##### ■ **funkci mocenské ochrany (ochrannou).**

Podstatou této funkce je limitované poskytování ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem jejího bezporuchového chodu a včetně zjednání nápravy v případech kdy došlo k porušení právních povinností (např. ukládáním sankcí za tzv. správní delikty). Tato ochrana je limitována prostředky, které má veřejná správa k dispozici. Při jejich překročení nebo vyčerpání je ochrana poskytována jinými k tomu povolanými orgány (např. soudy).

Obě obecné funkce se v procesu fungování veřejné správy vzájemně prolínají a doplňují. Nicméně v konkrétních případech činnosti veřejné správy nebývají zastoupeny ve stejném poměru.

#### ***ad b) dílčí funkce veřejné správy***

Dílčí funkce fakticky odráží skutečnost, že obecné funkce se samozřejmě promítají do funkcí organizačních subsystému i jednotlivých orgánů veřejné správy, a tak dochází k jejich konkretizaci. Dílčí funkce veřejné správy jsou pak vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti nebo také dílčí okruhy činnosti vykonávané určitými veřejnoprávními orgány (např. funkce plánovací, koordinační, rozhodovací, kontrolní).

Funkce veřejné správy jsou tedy výrazem zamýšlené a chtěné realizace vztahů mezi subjekty (nosieli) a adresáty (objekty) veřejné správy, přičemž pro tyto vztahy je typické, že je zde mocenská převaha orgánů veřejné správy vykonávajících přímo nebo zprostředkovaně státní moc.

#### **Metody působení veřejné správy**

Metody působení jsou úzce spjaty s funkcemi veřejné správy a můžeme je proto charakterizovat jako prostředky, sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy nebo způsoby optimálního působení orgánů veřejné správy na objekty, vůči nimž veřejná správa směřuje (objekty řízené), jimiž se realizují cíle a úkoly zprostředkované funkcemi veřejné správy.

**Obecné  
a konkrétní  
metody**

Veřejná správa se vyznačuje značnou rozmanitostí svých úkolů a funkcí. Tento stav má svůj odraz i v četnosti metod působení. Základní členění metod působení dělíme na

- a) **obecné a**
- b) **konkrétní.**

#### ***ad a) obecné metody působení***

K nejméně frekventovanějším obecným metodám působení z hlediska četnosti jejich použití patří metoda přesvědčovací a donucovací;

■ Metoda přesvědčovací je vlastní zejména veřejnoprávním subjektům nestátního charakteru, tj. subjektům samosprávným, smyslem uplatňování této metody je nejrozsáhlejší využití k pozitivní stimulaci těch, vůči nimž směřuje cestou zajištění plné informovanosti, veřejného ocenění, veřejného projednání. Při realizaci této metody je vhodné využití tisku, rozhlasu apod.

■ Metoda donucovací je typická zejména pro subjekty státní správy a velmi často tam kde předchází metoda přesvědčovací nebyla úspěšná. V souladu se současnými požadavky kladenými na veřejnou správu je zapotřebí tuto metodu orientovat v první řadě do polohy ochranně garanční, což vyžaduje pro její použití:

- porušení zákonné povinnosti,
- zákonné zmocnění orgánu veřejné správy k jejímu užití,
- přiměřenost použitých donucovacích prostředků apod.

#### ***ad b) konkrétní metody působení***

Subjekty veřejné správy používají při své činnosti nejrozmanitější konkrétní metody působení k dosažení svých úkolů a cílů. Mezi základní a současně i nejvýznamnější patří

- *administrativní metody působení*, které vyjadřují administrativní podstatu veřejné správy a jsou výrazem mocenského charakteru činnosti orgánů veřejné správy založeném na jejich nařizovacích pravomocích ve vztahu moci a podřízenosti. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění

úkolů a funkcí veřejné správy, se jedná o metody přímého působení na spravované subjekty např. jednostranným vymezením úkolů, práv a povinnosti spravovaného subjektu, stanovením podmínek a lhůt k jejich splnění;

- *ekonomické metody působení*, které se realizují jako nejrůznější ekonomická opatření a operativní ekonomické nástroje, jejich smyslem je sjednotit ekonomické zájmy veřejné správy a spravovaných subjektů. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, jedná se o metody nepřímého působení, když nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, ale vytváří řízenému subjektu v rámci stanovených ekonomických podmínek možnost volby ekonomických prostředků a cest, kterými lze daných cílů dosáhnout, proto bývá také nazývána metodou stimulační. Využíváno je zde ekonomických nástrojů jako subvencí, dotací, podpor, rozvojových programů, ekonomických sankcí apod.;
- *organizační metody působení*, které zabezpečují uspořádanost vztahů jak uvnitř systému subjektů veřejné správy, tak mezi těmito subjekty na straně jedné a adresáty jejich působení na straně druhé neprávními postupy. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, jedná se o metody podpůrného působení, které zpravidla doplňují administrativní nebo ekonomické metody např. vysvětlováním problematiky.

### 4.3 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Z předchozího výkladu o cílech, funkcích a metodách veřejné správy můžeme dovodit, že pokud

*cíle veřejné správy jsou zajišťovány prostřednictvím jejich úkolů,  
úkoly veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím jejich funkcí,  
funkce veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím metod působení,  
pak  
metody působení se realizují ve formách činnosti veřejné správy.*

Formy činnosti veřejné správy jsou výsledným (konečným) výrazem činnosti orgánů veřejné správy. Rozumíme jimi cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejich vnějšího projevu, tj. zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.

*Metody se realizují ve formách*

Přestože pro všechny formy činnosti veřejného práva platí, že mají právní základ vyplývající z právního vymezení veřejné správy jako takové, můžeme je co do jejich důsledků rozdělit na ty, které

- mají právní důsledky (zavazujícího charakteru) a hovoříme pak o *právních formách činnosti*,
- takové důsledky nemají (organizačního charakteru) a hovoříme pak o *neprávních formách činnosti*.

Každou z uvedených forem lze dále ještě členit podle zaměření, zda směřují vně nebo dovnitř organizačního systému veřejné správy.

S přihlédnutím k uvedenému prvotnímu členění lze s jistou výhradou, vyplývající z určitého stupně jejich prolínání, vymežit následující strukturu forem činnosti veřejné správy.

#### Právní formy činnosti

Právní formy činnosti představuje vydávání



- podzákoných obecně závazných právních předpisů,
- interních (vnitřních) normativních aktů,
- individuálních správních aktů,
- obecně závazných smluv,
- opatření obecné povahy

### Podzákonně obecně závazné právní (prováděcí) předpisy

Jedná se o *mocenskou* formu činnosti spočívající ve vydávání *obecně závazných a sankčně vynutitelných pravidel chování* k tomu *zákony pověřenými* veřejnoprávními orgány, a to:

- vládou,
- ústředními a jinými správními úřady,
- stanovenými orgány krajů a obcí.

S určitou mírou nepřesnosti za obecně závazné právní předpisy považujeme nařízení vydávané vládou, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy při výkonu přenesené státní správy, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, obecně závazné vyhlášky vydávané orgány obcí a krajů v samostatné působnosti.

S dále uvedenými výjimkami při vydávání nařízení vlády a obecně závazných vyhlášek řadíme mezi jejich charakteristické znaky:

- podzákonnost, právního předpisu znamená, že zákon provádí a je z něj odvozen. Obecně závazné normativní správní akty jsou tak vydávány v mezích zákona, k jeho provedení zákona a na základě zmocnění v zákoně. Nařízení vlády může být v zásadě vydáno i bez delegace v zákoně jako vykládací a aplikační právní předpis. Ve vztahu k zákonům jako obecně závazným právním předpisům upravujícím prvotně určité oblasti společenského života mají tak postavení sekundárních nebo též prováděcích či podzákonných právních předpisů.<sup>9</sup>
- abstraktnost, popisovaných právních předpisů, která spočívá zejména v tom, že se vztahují na blíže neurčitý počet adresátů (např. na blíže neurčitý počet fyzických a právnických osob, všechny osoby starší 15 let, na všechny fyzické osoby podnikající a právnické osoby),
- obecnost, spočívající v tom, že se jedná o akt obecně závazný (neomezené platnosti) např. pro všechny subjekty zdržující se na konkrétním území, ať už státu, kraje nebo obce,
- jednostrannost, která je výrazem pravomoci veřejnoprávního orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout.

**Charakteristické znaky podzákonných právních předpisů**

### Interní (vnitřní) normativní akty:

Každá organizační jednotka (např. obchodní společnost, družstvo, úřad, škola) vyžaduje ke svému řádnému fungování pravidla, které závazně regulují její vnitřní chod. Taková normativní pravidla mají podobu interních předpisů či instrukcí umožňují efektivní a racionální využití všech vnitřních zdrojů za účelem plnění záměrů a úkolů, k jejichž dosažení a zabezpečování byla konkrétní organizační jednotka zřízená.

<sup>9</sup> V případě obecně závazných vyhlášek obcí a krajů vydávaných v samostatné působnosti je třeba uvést, že legitimita územně samosprávních celků k jejich vydávání je odvozena z Ústavy (čl. 104 odst. 3), nicméně i tyto právní předpisy jsou vázány zákonem. Zákon o obcích v ustanovení svého § 10 a obdobně zákon o hlavním městě Praze v ustanovení § 44 odst. 3 taxativně vypočítávají případy, kdy obec může v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti (např. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, k zajišťování udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství). Zákon o krajích v ustanovení § 6 že, obecně závaznou vyhláškou lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Tato skutečnost přispívá k zařazení obecně závazných vyhlášek mezi podzákonně (sekundární, prováděcí) právní předpisy.

Ve veřejné správě se jedná o normativní akty, které slouží *k uspořádání poměru uvnitř* jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy. Nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému veřejné správy, ale naopak jsou *vnitřní záležitosti systému orgánů veřejné správy a zde směřují od nadřízených k podřízeným subjektům*. Zpravidla se takto jedná o řídicí akty, které jsou závazné pouze pro podřízené orgány, který akt vydal.

Interní normativní akty bývají nazývány též jako interní normativní instrukce, směrnice či normativní akty řízení (*např. směrnice ministerstva, organizační řád úřadu práce, jednací řád zastupitelstva obce, spisový nebo skartační řád*).

Interní normativní akty jsou „*vnitřní závazné právní předpisy organizačních jednotek veřejné správy*“.

### **Individuální správní akty**

Jedná se o správní rozhodnutí, které je převažující formou činnosti orgánů veřejné správy. Je faktickým výsledkem rozhodování (řízení) správního orgánu o právních poměrech fyzických a právnických osob, to je o jejich právech, právech chráněných zájmech a povinnostech. V řízení mají tyto osoby postavení tzv. účastníků řízení. Z toho vyplývá, že oproti normativním správním aktům směřují individuální správní akty vždy ke konkrétním, individualizovaným adresátům.

**Správní rozhodnutí**

Vzhledem na to, že prostřednictvím těchto aktů dochází k aplikaci právních norem obsažených v obecně závazných právních předpisech při řešení konkrétních případů, hovoříme o nich jako o *aktech aplikace práva*. Jsou druhem právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod explicitně uvedených adresátů, popřípadě dalších implicitně dotčených osob.

Jak z uvedeného vyplývá pro individuální správní akty (správní rozhodnutí) jsou *pojmově určující* následující znaky:

- *jde o jednání příslušného správního úřadu, popřípadě jiného orgánu na základě zákona,*
- *obsahují jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,*
- *mají bezprostřední právní závaznost,*
- *konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen.*

### Členění individuálních správních aktů

Podle :

#### ■ povahy právních účinků

- *konstitutivní akty*, které se zakládají, mění nebo ruší určité správně právní vztahy (např. rozhodnutí o přijetí na vysokou školu, vyřízení žádosti o vydání cestovního pasu, uložení pokuty v blokovém řízení, vydání řidičského oprávnění apod.). Zásadně *působí do budoucna (pro futuro) a až od okamžiku právní moci (ex nunc)*,
- *deklaratorní akty*, které autoritativně stvrzují existenci nebo neexistenci určitého správně významného stavu (např. osvědčení o státním občanství, potvrzení o studiu, osvědčení o sociální potřebnosti apod.). Jedná se fakticky o „akt – nález“ a v tomto smyslu působí i do minulosti (pro praeterito), od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují (ex tunc),

#### ■ obsahu

- *materiální správní akty* upravující hmotněprávní postavení adresátů (zpravidla rozhodnutí ve věci),
- *procesní správní akty* upravující postavení adresátů v průběhu správního řízení (např. o přerušování řízení, o pořádkové pokutě),

■ okruhu zavázaných osob

- *akty řešící osobní poměry adresátů*, jimž jsou určeny – akty *ad personam*, které zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby (např. rozhodnutí o vydání cestovního dokladu nebo řidičského průkazu),
- *akty vztahující se k určité věci*, k níž má adresát rozhodnutí vztah. Pokud jsou pro vydání správního rozhodnutí relevantní výlučné vlastnosti předmětné věci, nazýváme tyto akty *ad rem* (např. rozhodnutí ve stavebním řízení). Zavazují nejen v nich jmenovitě uvedené osoby, ale i jejich právní nástupce. To znamená, že působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu správního aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát.

### Veřejnoprávní smlouvy

Zákon o obcích a zákon o krajích s touto smluvní formou počítají při výkonu přenesené působnosti. Samotný způsob jejich uzavření a forem je upraven ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Oproti výše uváděným právním aktům se jedná o akty postrádající mocenský charakter. Z tohoto pohledu se jedná o atypickou formu realizace veřejné správy v oblasti státní správy a naopak blízkou činnosti veřejnoprávních korporací. Již samotný termín „smlouva“ vypovídá o uplatnění horizontální metody regulace, tedy mezi subjekty, které jsou při uzavírání dohody v rovném postavení. Uzavřením smlouvy se však toto postavení může změnit v nerovné.

**Smlouvy  
subjektů  
veřejné  
správy**

Veřejnoprávní smlouvy se zpravidla uzavírají jako dvou či vícestranné správní úkony mezi subjekty veřejné správy, ale i mezi subjektem veřejné správy a od něj odlišným subjektem (státním). Nejméně jednou smluvní stranou musí být orgán veřejné správy. Význam dohod spočívá např. v koordinovaném postupu jejich účastníků, efektivním vynakládání a úspoře finančních prostředků. V závislosti na tom kdo představuje účastníky smluvního ujednání můžeme veřejnoprávní smlouvy členit na dvě skupiny:

■ smlouvy koordinační, které jsou uzavírané mezi subjekty veřejné správy. Patří k nim

- smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu,
- dohoda o změně hranic obcí,
- smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí,

■ smlouvy subordinační, které jsou uzavírané mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy. Uzavírány jsou namísto „vrchnostenských“ aktů. Dohodou se tak upravují věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky. „Subordinace“ zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje na uvedené aspekty. Mezi subordinační

### Opatření obecné povahy

Jedná se o správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty (nikoli s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem). Z hlediska svého postavení se tak řadí mezi právní předpis, který je obecně závazný a správní rozhodnutí, které směřuje vždy mezi konkrétní účastníky. Vztahuje se tedy vždy k určité konkrétní situaci v oblasti veřejné správy a okruh adresátů je vymezen obecně, nelze je předem a kompletně určit.

Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu (stejně tak právní předpis zase nemůže vzhledem ke své obecnosti regulovat pouze jednu určitou situaci), ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících

Typickými příklady opatření obecné povahy jsou

- zásady územního rozvoje

- územní plán,
- zákazy vjezdu apod.

Opatření obecné povahy musí vždy obsahovat odůvodnění a oznamuje se veřejnou vyhláškou, vyvěšenou mj. vždy na úřední desce. Nabývá pak účinnosti po 15 dnech od vyvěšení, přičemž v případech, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může jí nabýt již dnem vyvěšení. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, lze je ale do 3 let od účinnosti posoudit v přezkumném řízení

## NEPRÁVNÍ (ORGANIZAČNÍ) FORMY ČINNOSTI

**Činnosti  
bez právních účinků**

### Operativně organizační činnosti

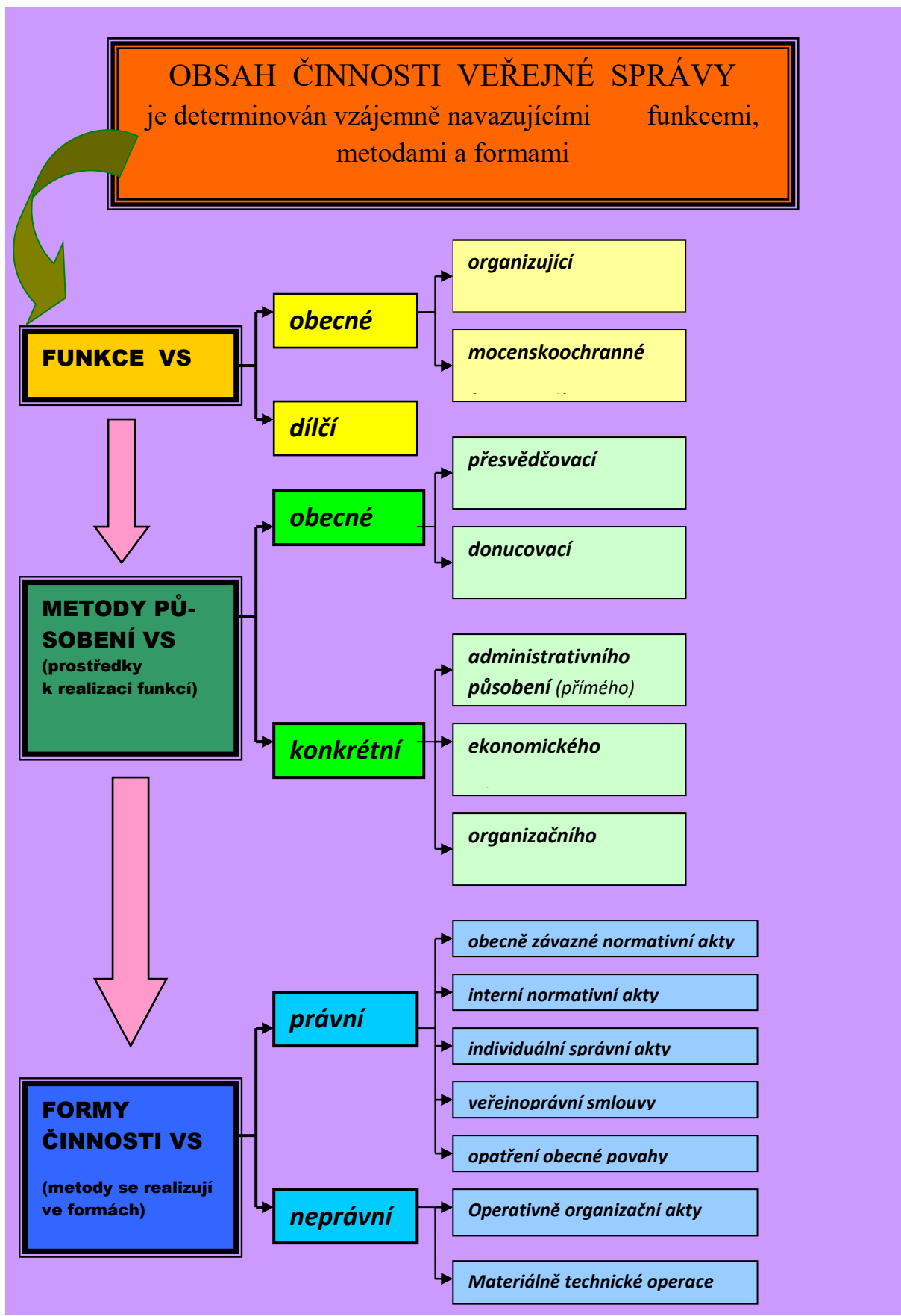
Jedná se o formy správní činnosti, které jsou uskutečňovány na základě právních norem, nicméně nemají právní účinky ani právní důsledky. Jejich prostřednictvím se vytváří potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy v praxi. Mohou směřovat jak vně tak dovnitř systému veřejné správy a jsou založeny zejména na přesvědčování a vysvětlování.

Operativně organizační činnosti se realizují prostřednictvím různých výzev, seminářů, kampaní, srovnávacích studií apod.

### Materiálně technické operace

Jedná se o operace, které ve vztahu k základním úkolům veřejné správy mají převážně přípravný a pomocný charakter. Přesto mají mocenskou povahu neboť je uskutečňují orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění.

Patří sem nejrůznější agendy materiálně technického charakteru, které přináleží výkonu veřejné správy (např. vedení evidence obyvatelstva, matriční agenda, povinnost doručit katastrálnímu úřadu kolaudační rozhodnutí nebo dohodu o sloučení obcí, objednat přezkum hospodaření obce, vyvěsit záměr obce o prodeji nemovitosti na úřední desku obce, povinné preventivní činnosti na úseku požární ochrany, hygieny apod.).



Zdroj: vlastní

## 4.4 ORGANIZAČNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Pojem organizace má v praxi několik významů. V našem případě jej používáme v jeho institucionálním, pojetí jako *organizační soustavu a strukturu*, tedy jako systém tvořící soustavu subjektů veřejné správy. I ve veřejné správě se uplatňuje obecné organizační pravidlo, že každá organizovaná činnost vyžaduje, aby byla přiřazena k nějakému subjektu, který se tak stává nositelem předmětné činnosti a současně subjektem odpovídajícím za její výkon. Ve své podstatě zde nejde o nic jiného, než o propojení dvou aspektů veřejné správy, a to materiálních a formálních.

### Subjekty veřejné správy

Při vymezení subjektů veřejné správy se jeví potřebným zohlednit, že v současnosti se stále častěji takovými subjekty stávají rovněž osoby soukromého práva, nicméně pouze ty, které stát zákonem k výkonu veřejné správy pověří. Rozlišovat je pak třeba veřejnou správu vykonávanou přímo státem jako státní správu, nepřímou jinými (nestátními) subjekty na základě zákonné státní delegace.



### Stát jako subjekt veřejné správy

Stát se jako právnická osoba veřejného práva řadí mezi veřejnoprávní korporace (naplňuje ovšem i znaky soukromoprávní korporace podle občanského zákoníku a je nejdůležitějším subjektem veřejné správy. Nasvědčuje tomu skutečnost, že veřejná správa je součástí moci výkonné, která se originárně přičítá státu a jejíž rozsah, vykonavatele a jejich působnost stanoví zákony státu.

Výkon veřejné správy státem je nazýván státní správou a stát ji vykonává

- přímo prostřednictvím svých orgánů, tj. ústředními správními orgány (ministerstvy a jinými ústředními správními úřady) či jejich územně dekoncentrovanými úřady nebo
- nepřímou prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy (nestátních), na něž výkon státní správy přeneše jako je tomu v případě výkonu přenesené působnosti obcí a krajů (v rámci decentralizace státní správy).

### Veřejnoprávní korporace jako subjekty veřejné správy

Veřejnoprávní korporace (např. obce a kraje) jsou svým charakterem občansky nebo člensky organizované subjekty veřejné správy, kterým byla svěřena moc *samostatně plnit úkoly ve veřejném zájmu*. Mezi společné znaky všech veřejnoprávních korporací patří, že:

- musí mít právní základ, což znamená, že jsou založeny zákonem nebo jiným „vrchnostenským“ aktem vydaným na základě zákona;
- správci i spravování tvoří jednotu, když spravování jsou sami aktivními nositeli správy;
- jsou právníckými osobami samostatně způsobilými k majetkovým a jiným právně závazným úkonům, jakož i způsobilými nést za své závazky odpovědnost;
- musí být nadány mocenskou pravomocí k činění „vrchnostenských“ úkonů;
- musí mít jistou nezávislost na státních správních úřadech v rozsahu úkolů a oprávnění, které jim byly svěřeny. Státní dozor se zde omezuje pouze na kontrolu zákonnosti, případně hospodaření s finančními prostředky státu.

Veřejnoprávní korporace dělíme na:

- územní, pro které je charakteristické, že pro členství v nich je rozhodující tzv. domovské právo (domicilium), tj. trvalé bydliště fyzických osob nebo sídlo právníckých osob na jejich území. Územními veřejnoprávními korporacemi jsou obce (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) a kraje (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích).
- zájmové (osobní), členství v nich se váže nejčastěji k určité skupině povolání. V rámci zájmových veřejnoprávních korporací dále rozlišujeme korporace s povinným členstvím (komory advokátní, notářské, stomatologické, daňových poradců, apod.), s nepovinným členstvím (Hospodářská a agrární komora). Zde řadíme i vysoké školy.

### Veřejný ústav jako subjekt veřejné správy

Veřejným ústavem se rozumí souhrn osobních a věcných prostředků, které subjekt veřejné správy používá za účelem zajištění určitého trvalého úkolu či služby. Vzhledem k tomu, že z této definice nevymezuje mezi znaky veřejného ústavu právní subjektivitu, rozlišují se:

- samostatné veřejné ústavy, které mohou být zřizované pouze zákonem nebo právním předpisem vydaným na jeho základě. Stávají se tak právníckými osobami způsobilými k právům a povinnostem vymezeným zřizovacím právním předpisem
- nesamostatné veřejné ústavy, které nejsou samostatnými právníckými osobami a vznikají zpravidla jako zvláštní organizační jednotky z vůle subjektu či konkrétního vykonavatele veřejné správy. Interní předpisy zřizovatele poskytují pak takovému ústavu určitou volnost potřebnou k plnění jeho úkolů.

Oproti veřejnoprávním korporacím veřejné ústavy nedisponují členy ale zajišťují subjektům užívajícím tyto ústavy věci a hodnoty. Uživatelé pak musí zachovávat určitá pravidla stanovená ústavem. Jedná se například o školy, veřejné galerie, knihovny, obecní nemocnice.

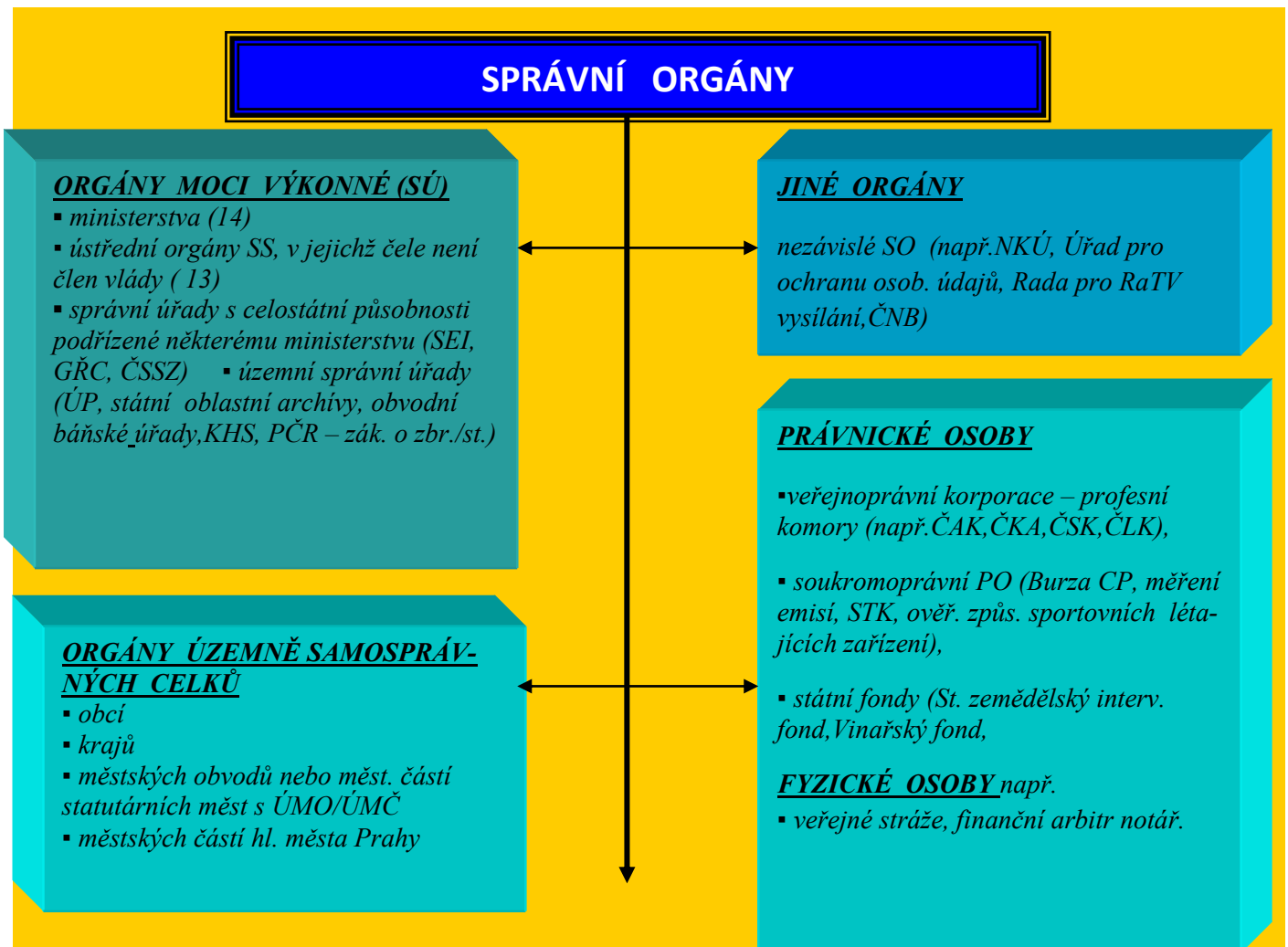
### Veřejný podnik jako subjekt veřejné správy

Veřejný podnik (čl. 31, 86 a 295 Smlouvy o ES) nemá oproti veřejnému ústavu většinou trvalý charakter. Zpravidla se jedná o *právníckou osobu vykonávající určitou část úkolů veřejné správy na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi subjektem soukromého podnikání a oprávněným subjektem veřejné správy*. Zpravidla jde zvláštní a specifické úkoly ve veřejném zájmu, orgány veřejné moci, mají zde rozhodující vliv. Patří sem například *vydávání technických norem, veřejná doprava, autorizována technická kontrola stavu motorových vozidel*. V širším pojetí je za veřejný podnik považována každá kvalifikovaná činnost uskutečňovaná ve veřejném zájmu, a to zpravidla na dobu určitou.

Za fyzickou osobu ve smyslu občanského práva je považován kterýkoliv člověk jako biosociální bytost, zásadně bez ohledu na možnou další specifikaci, jakou je pohlaví, věk, zdravotní stav či vzdělání apod.. V souladu s výše uvedeným rozlišujeme u fyzické osoby její právní osobnost a svéprávnost.

### Jiné subjekty veřejné správy

Jedná se o ty subjekty, které zabezpečují úkoly veřejné správy, zejména v oboru služeb, správy majetku. Mohou jimi být fyzické i právnické osoby soukromého práva, jestliže zákonem nebo rozhodnutím příslušného státního orgánu byla na ně přenesením či propůjčením delegována určitá veřejnoprávní působnost a pravomoc nebo došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je plnění určitých veřejných úkolů (vodní stráž, lesní stáž) nebo byla založena nová právnická osoba soukromého práva za účelem dosahování obecně prospěšných cílů či služeb (fundace, ústavy).



Zdroj: vlastní

## ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Vykonavateli veřejné správy jsou stát a jim stanovené subjekty, které označujeme jako subjekty veřejné správy, tj. soubor institucí, které přímo nebo zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu. Z institucionálního pohledu rozlišujeme veřejnou správu vykonávanou přímo státem a nepřímo nestátními subjekty na základě zákonné státní delegace.

Ucelenou organizační strukturu orgánů veřejné správy možno z hlediska organizačně technického vnitřně dále členit na dílčí systémy veřejné správy. Hovoříme pak o systémech organizovaných na principech:



- *centralizace a decentralizace,*
- *koncentrace a dekoncentrace,*
- *územních a rezortních,*
- *monokratických a kolegiálních,*
- *volebních a jmenovacích.*

**Princip centralizace**, který bývá často spojován i s principem koncentrace. Vyznačují se jimi organizační systémy kde rozhodovací pravomoc je vyhrazená nejvyššímu organizačnímu článku a konkrétní rozdělení na nižší stupně je výsledkem delegování jisté míry moci řídicím složkám těchto stupňů, např. vydáváním interních normativních instrukcí. V případě koncentrace dochází navíc k soustředění rozhodovací působnosti v jediném centru bez jakéhokoliv dalšího členění (typickým Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví při Ministerstvu průmyslu a obchodu).

**Princip decentralizace**, který se vyznačuj tím, že umožňuje nezatěžovat nejvyšší organizační složku úkoly, jejichž plnění není nezbytně vázáno na tuto úroveň a současně plnit tyto úkoly orgány nižšího stupně nebo dokonce veřejnoprávními orgány stojícími vně daného organizačního systému (subsidiarita). Tyto orgány jsou při výkonu decentralizované působnosti samozřejmě vázány jak právním řádem, tak i interními normativními instrukcemi orgánů, která působnost decentralizoval (decentralizace se vyskytuje zřetelně při výkonu tzv. přenesené státní správy obecním úřady a krajskými úřady, státní správa zde byla decentralizována na veřejnoprávní korporace).

Princip dekoncentrace, který předpokládá delegaci výkonu veřejné správy z centrální úrovně na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci téhož hierarchicky uspořádaného organizačního systému. Typickým příkladem je dekoncentrace státní správy z ústředních správních úřadu na jejich územní pracoviště (např. ministerstvo práce a sociálních věcí a jeho územní pracoviště úřady práce, ministerstvo financí a jeho územní pracoviště finanční ředitelství).

**Princip územní**, který vymezuje působnost veřejnoprávních orgánů ve vztahu k určitému území. V souladu s tímto principem rozlišujeme působnost veřejnoprávních orgánů na celostátní (ministerstva) a na ty, které vykonávají svou působnost v menších územních obvodech (orgány obcí).

**Princip rezortní nebo také odvětvový**, který je založen na vnitřních vazbách v rámci konkrétního odvětví veřejné správy a je zpravidla kombinován s principem územním (např. finanční správa je vykonávána ministerstvem financí, finančními ředitelstvími a finančními pracovišti).

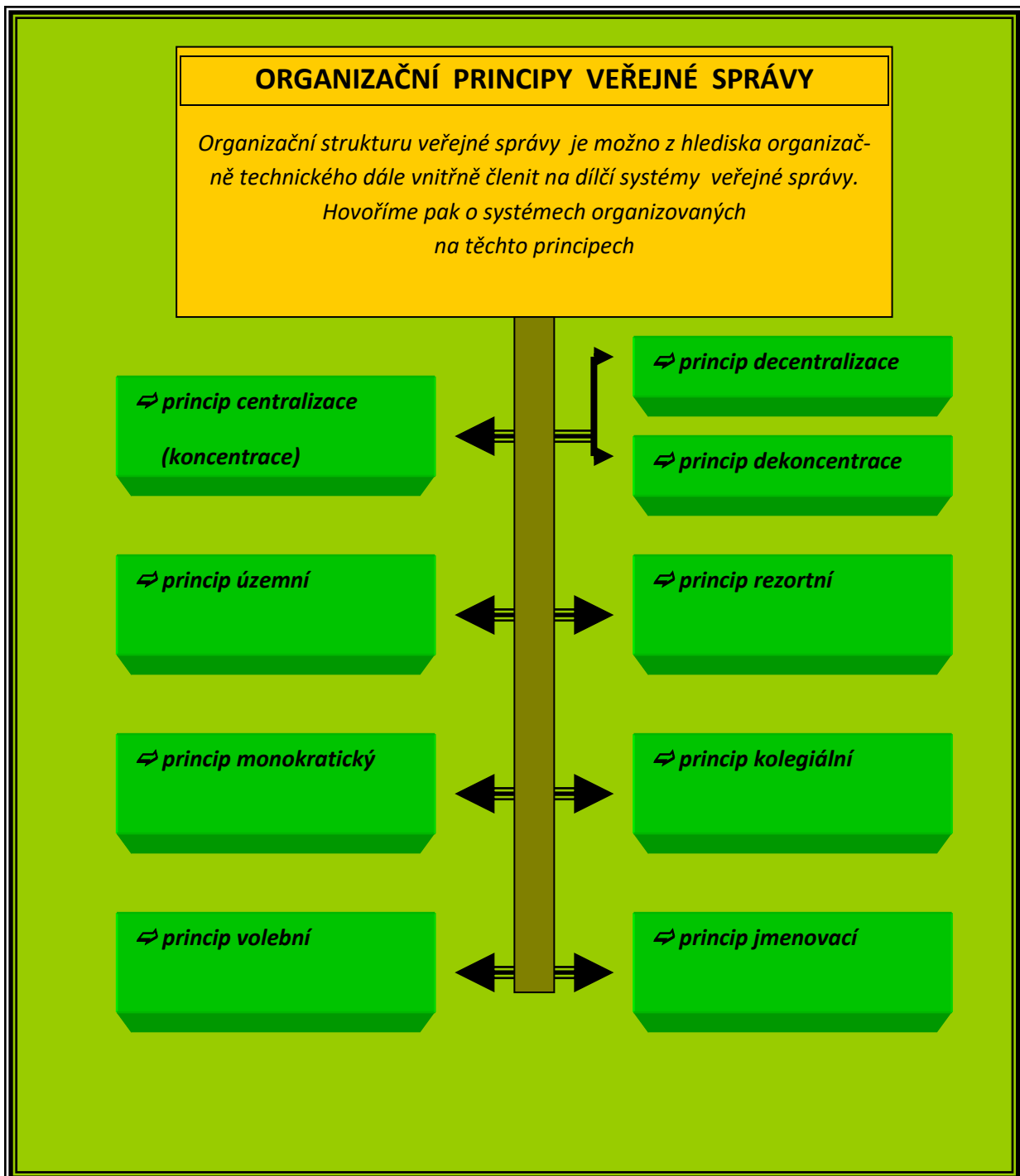
**Princip monokratický**, který vyjadřuje skutečnost, že v čele veřejnoprávního orgánu stojí a jedná za něj jediná osoba s rozhodovací působností a odpovědností (např. ministr, ředitel úřadu práce apod.).

**Princip kolegiální**, který vyjadřuje skutečnost, že veřejnoprávní orgán je tvořen více jak jednou osobou a pro rozhodnutí je zapotřebí souhlasné vůle většiny osob, které orgán tvoří (např. obecní zastupitelstvo, rada kraje apod.).

**Princip volební**, který se vztahuje k ustavování veřejnoprávních orgánů a vyskytuje se tam kde je orgán volen shodnou vůlí osob, které o ustavení rozhodují (např. starosta obecním zastupitelstvem nebo zastupitelstva občany obce).

**Princip jmenovací**, který představuje povolávání k výkonu řídicí funkce ve veřejnoprávním orgánu jmenováním, přičemž je možno rozlišovat jmenování vnitřní (starosta obce tajemníka obecního úřadu) a jmenování vnější (prezidenta, předsedu vlády nebo na návrh předsedy vlády ministra).

Tyto klasické organizačně technické principy jsou v praxi využívány tak, že v rámci systému konkrétního veřejnoprávního orgánu se jich zpravidla uplatní více (např. v rámci ministerstva se uplatňuje monokratický princip řízení ve spojení s jmenovacím principem ustavování ministra do funkce, současně si ministr zřizuje na kolegiálním principu poradní orgány, např. tzv. rozkladové komise k přezkumu podaných řádných opravných prostředků proti rozhodnutím ministerstva).



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola se věnuje intenzivnímu rozboru funkčního a organizačního pojetí veřejné správy, včetně jejich funkci, metod, forem a organizačních principů.

Z hlediska dalšího textu je třeba zdůraznit význam principů dekoncentrace, který je typický pro státní správu a princip decentralizace, na němž je postavená přenesená státní správa vykonávána územně samosprávnými celky.

## 5 INSTITUTE OVLIVŇUJÍCÍ A KONTROLUJÍCÍ VEŘEJNOU



### SPRÁVU

#### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Jak bylo výše uvedeno veřejná správa je z hlediska trojjedinosti veřejné moci moci výkonnou, tedy moci, která si zpravidla sama nestanoví svoje úkoly a cíle. Pokud jsou tyto stanoveny jinými subjekty, je na místě jejich právo kontrolovat úkoly i cíle, které veřejné správě stanovily. Vedle toho jsou i samotné orgány veřejné správy oprávněny v rámci správního dozoru vykonávat dohled nad veřejnoprávní činnosti cílových subjektů veřejné správy, tedy fyzických a právnických osob.

#### **CÍLE KAPITOLY**



Kapitola je fakticky rozdělená na dvou části, a to na část věnující se kontrolní působnosti vykonávané z vnějšího prostředí do veřejné správy, a na část věnující se kontrolní a dozorové činnosti příslušných orgánů veřejné moci mimo veřejnou správu. Text zahrnuje jak rozbor uváděných činností, tak rozsah kontrolní a dozorové činnosti všech zainteresovaných subjektů

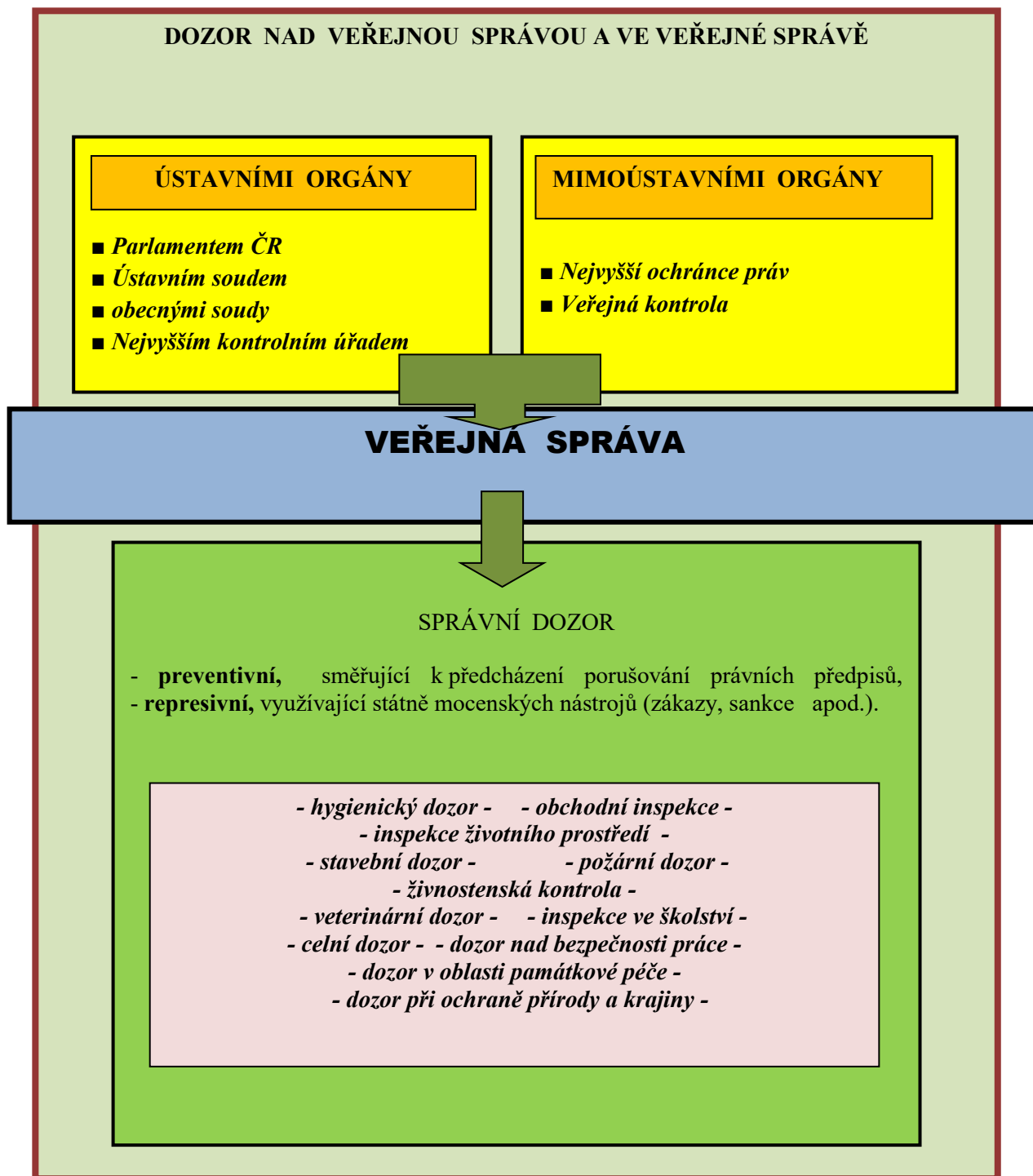
#### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**



Dozor, kontrola, parlament, soudy, kontrolní úřad, veřejný ochránce práv, veřejná kontrola, informace, petice, stížnosti, podání.

## 5.1 DOZOR NAD VEŘEJNOU SPRÁVOU A SPRÁVNÍ DOZOR

Obecně lze konstatovat, že dozor nad veřejnou správou je směřován z vnějšího prostředí do veřejné správy, kdežto správní dozor směřuje vně veřejné správy (viz schéma)



Zdroj: vlastní

## 5.2 ÚSTAVNÍ DOZOR NAD VEŘEJNOU SPRÁVOU

### MOCI ZÁKONODÁRNOU

Dozor  
ústavními  
orgány

V již uváděné teoretické konstrukci trojdílnosti státní moci je zákonodárná moc považována za určující. Moc výkonná je v českém právním řádu odvozená od moci zákonodárné, která v České republice náleží Parlamentu České republiky. Přijímání zákonů, včetně ústavních (moc zákonodárná) a schvalování mezinárodních smluv je pak jeho hlavní činností. Zde je dán i význam Parlamentu České republiky pro fungování veřejné správy, která je součástí moci výkonné. Veřejná správa má totiž zásadně podzákonný charakter, což znamená, že zákony vykonává. Zákony současně vymezují veřejnou správu jak z hlediska její činnosti tak organizace.

Parlament České republiky je v Ústavě České republiky koncipován jako dvoukomorový. Za nejstarší jednokomorový je v Evropě považován islandský ALTHING nebo také ALBING.<sup>10</sup>

Parlament České republiky je tvořen dvěma komorami, kterými jsou Senát a Poslanecká sněmovna.

#### *Poslanecká sněmovna*

Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, což je ve srovnání se srovnatelnými evropskými zeměmi poměrně nadprůměrný počet. Volení jsou na dobu 4 let ve volebních krajích na zásadě poměrného zastoupení volebních stran. *Aktivní volební právo (volit)* mají občané starší 18 let a *pasivní volební právo (být volen)* občané starší 21 let. Volby jsou upraveny samostatným zákonem.

#### *Senát*

Senát má 81 senátorů, volených na dobu 6 let, přičemž vždy po 2 letech se volí 1/3 senátorů. Tím je dosaženo potřebné kontinuity jeho fungování. Volby jsou dvoukolové pokud v prvním kole uchazeč nezískal nadpoloviční většinu hlasů. Aktivní volební právo mají občané starší 18 let. Pro pasivní volební právo se vyžaduje dosažení 40 let.

Poslanecká sněmovna i Senát jsou strukturovanými orgány, které se skládají z:

- pléna, které stále zasedá na svých schůzích. Průběh jednání se řídí jednacím řádem. V plénu komory přijímají veškerá rozhodnutí. Způsobilé usnášet se jsou za přítomnosti nejméně 1/3 svých členů (67 poslanců, 28 senátorů). K přijetí
  - usnesení (zákona) je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných v každé komoře,
  - usnesení (zákona) o souhlasu s pobytem cizích vojsk na území ČR je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců (tj.101) a nadpoloviční většiny všech senátorů (41),
  - ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu 3/5 většiny všech poslanců (120) a všech senátorů (49),
- předsedy a místopředsedy, kteří jsou voleni plény komor. Jedná se o samosprávnou funkci obou komor. Zatímco předseda komory může být vždy pouze jeden, počet místopředsedů stanoven není a jejich počet je tak závislý na rozhodnutí komor nebo na jejich jednacích řádech. Jak předsedové, tak místopředsedové mohou být kdykoliv ze svých funkcí odvoláni,
- výborů, komisí, klubů aj.

Parlament České republiky je nepochybně *nejvýznamnější institucí ovlivňující veřejnou správu*, když zmiňovanými prvotními obecně závaznými právními předpisy ovlivňuje jednak strukturu orgánů

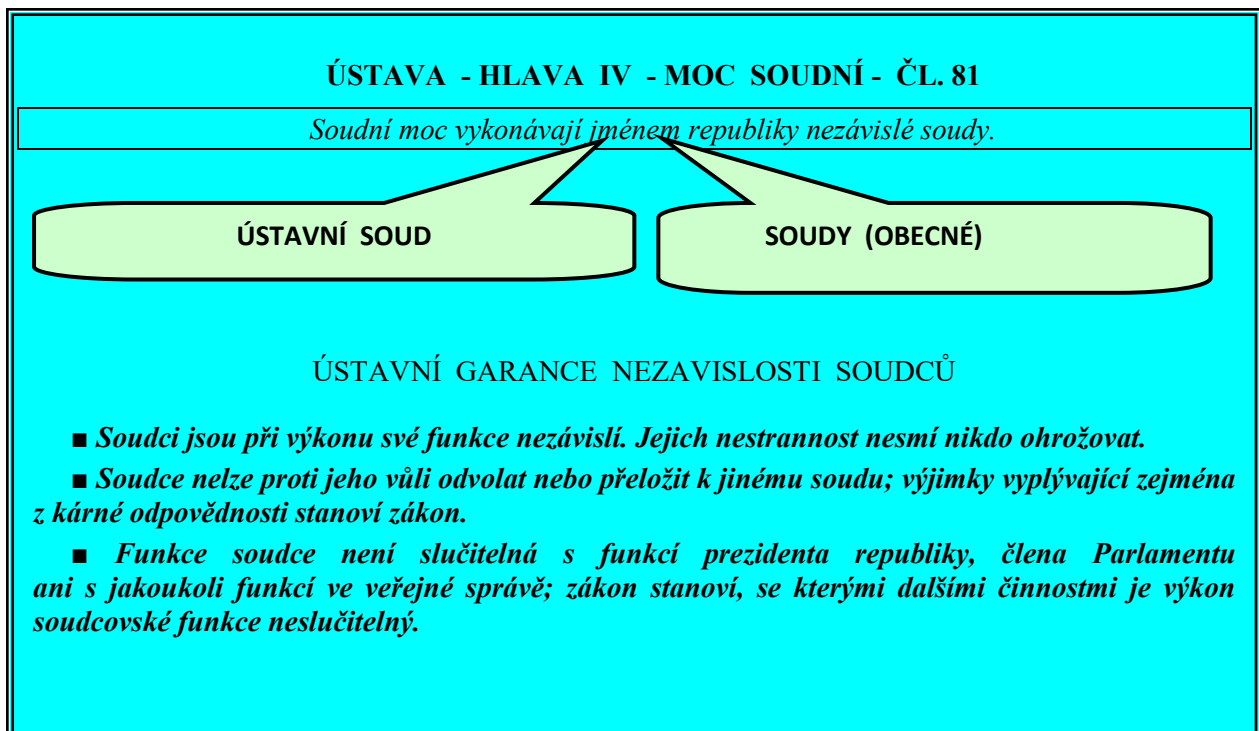
<sup>10</sup> Je písemně doložený již v roce 930. Z historického pohledu se dvě komory zákonodárného orgánu vytvářely v důsledku stavovského rozčlenění středověké společnosti. Horní komoru tvořila tehdy šlechta a osoby postavené jí na roveň (církvní hodnostáři, představitelé univerzit apod.). Dolní komoru, později volenou, pak tvořili zpravidla představitelé širší vrstvy nešlechtické společnosti. V této podobě existuje dodnes parlament Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku.

veřejné správy a jednak stanoví působnost a pravomoc těchto orgánů. Činnost Parlamentu České republiky ovšem nepředstavuje pouze zákonodárná činnost. Ve vztahu k veřejné správě je možno se zmínit o tzv. parlamentní kontrole veřejné správy, kam patří schvalování státního rozpočtu formou zákona, projednávání státního závěrečného účtu. Poslanecká sněmovna zřizuje vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění věci veřejného zájmu na návrh 1/5 poslanců. Je zde dále právo poslanců (nikoliv senátorů) interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti (podstatná část interpelací se vždy dotýká problematiky veřejné správy) a dalších oprávnění.

## MOCI SOUDNÍ

Soudnictví - vedle moci zákonodárné a moci výkonné tvoří třetí složka státní moci - kromě rozhodování v trestních věcech tradičně poskytuje ochranu subjektivním oprávněním („právům“) tzv. soukromého charakteru (práva a povinnosti, vyplývající z občanskoprávních, obchodněprávních, pracovních a rodinných vztahů, které jsou charakterizovány rovností osob na nich zúčastněných). Vedle těchto „soukromých práv“ existují také subjektivní práva a povinnosti, která vznikají mezi subjekty, které jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti (obvykle občan nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu nebo obce či samosprávného kraje na straně druhé). Mluvíme o vztazích veřejného práva, jimž je poskytována ochrana ve správním řízení soudním.

**Soudní  
dozor**



## **SODY A VEŘEJNÁ SPRÁVA**

Podstatou soudní moci je výkon soudnictví. Ústava České republiky ji považuje za zvláštní oblast státní moci, což potvrzuje její institucionální oddělení od moci zákonodárné a moci výkonné. Z tohoto důvodu stanoví, že výkon soudní moci přísluší nezávislým soudům jako ústavním orgánům, a to bez ohledu na jejich postavení v soudní soustavě.

V souladu s dělbou státní moci a s Ústavou České republiky můžeme nezávislé soudy, které vykonávají soudní moc jménem republiky, rozlišit na:

■ **Ústavní soud** - jako ústavní orgán (čl. 83 Ústavy) ochrany ústavnosti, což v obecné rovině znamená, že je povolán sledovat zejména soulad všech právních předpisů s Ústavou České republiky, případně s mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy České republiky). Zjistí-li nesoulad, je oprávněn rozhodnout o zrušení právního předpisu nebo jeho části.

Z hlediska zaměření této práce a kapitoly je třeba zmínit i rozhodnutí (nálezy):

- ústavní stížnosti orgánu územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- zrušení právních předpisů orgánů veřejné správy.

Rozhodnutí Ústavního soudu je závazné pro každého. Je autonomní součástí moci soudní a jeho *15 soudců* jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu na *dobu 10 let*, přičemž toto funkční období se váže individuálně na každého soudce Ústavního soudu a nikoliv na Ústavní soud jako celek. Podmínkou jmenování soudcem je bezúhonnost, volitelnost do Senátu (státní občan ČR a dosažení 40 let věku), vysokoškolské právnické vzdělání, činnost v právnickém povolání nejméně po dobu 10 let. Soudce Ústavního soudu se své funkce ujímá složením slibu do rukou prezidenta republiky.

■ **Obecné soudy**, jsou povolány především k tomu, aby zákonným způsobem poskytovaly ochranu právům. Veřejnou správu ovlivňují a kontrolují v rámci tzv. správního soudnictví, jehož výkon spočívá v přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, vydávaných ve správním řízení, a to na základě podaných žalob nebo opravných prostředků. Právní vymezení **správního soudnictví** je od počátku roku 2003 vymezeno zákonem č. 150/2002 Sb., *o správním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů*.

Správu soudu jako organizačních jednotek vybavených personálně a materiálně vykonává Ministerstvo spravedlnosti a předsedové jednotlivých soudů.

Soustavu obecných soudů vymezuje Ústava České republiky (čl. 91) a tvoří ji Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, 2 vrchní soudy, 8 krajských soudů (vč. Městského soudu v Praze) a okresní soudy.

Místní působnost krajských a okresních soudů se nekryje se současným administrativním členěním státu (14 krajů), ale kopíruje členění státu podle zákona č. 36/1990 Sb., o územním členění státu (8 krajů). Soudní obvody tak již dnes nejsou zčásti totožné s územním členěním státu.

Obdobně jako soudci Ústavního soudu, jsou i soudci obecné soustavy soudů do své funkce jmenováni prezidentem republiky. Nicméně v případě jmenování soudců obecných soudů se nevyžaduje souhlas Senátu nebo jiné části Parlamentu České republiky. Rozhodnutí prezidenta o jmenování však vyžaduje spolupodpis předsedy vlády (kontrasignaci) nebo jím pověřeného člena vlády. Soudce je do funkce jmenován bez časového omezení a své funkce se ujímá složením slibu (do rukou ministra spravedlnosti).

Vedle správního soudnictví, dotýká se veřejné správy i výkon trestního a civilního (občanského) soudnictví. Jedná se o případy, kdy se veřejnoprávní orgány podílejí na soudním řízení nebo se soudy spolupracují.

V trestním soudnictví **upraveném v zákoně č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, se jedná např. o:**

- *oznamovací povinnost státních orgánů vůči orgánům činným v trestním řízení o skutečnostech nasvědčujících, že byl spáchán trestný čin.*
- *spolupráce soudu s obcemi při ukládání trestu obecně prospěšných prací v případech spáchání méně závažných trestných činů,*
- *součinnost správních orgánů pověřených péčí o mládež, při trestním řízení proti mladistvým.*

V občanském soudnictví **upraveném v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se jedná např. o:**

- *soudní ustanovení orgánu místní správy opatrovníkem fyzické osobě zbavené soudním rozhodnutím právní způsobilosti zcela nebo zčásti, jakož i tomu, jehož pobyt není znám, a je to třeba k ochraně jeho zájmu nebo vyžaduje-li to veřejný zájem,*
- *součinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí se soudem ve věcech péče soudu o nezletilé (např. výchova a výživa dítěte, styk rodičů s dítětem, rozvod).*

Zdroj: vlastní

- *Soudce obecného soudu:*

- jmenován Prezidentem bez časového omezení
- bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání,
- další předpoklady stanoví zákon (soudní čekatelství, složení zkoušky)

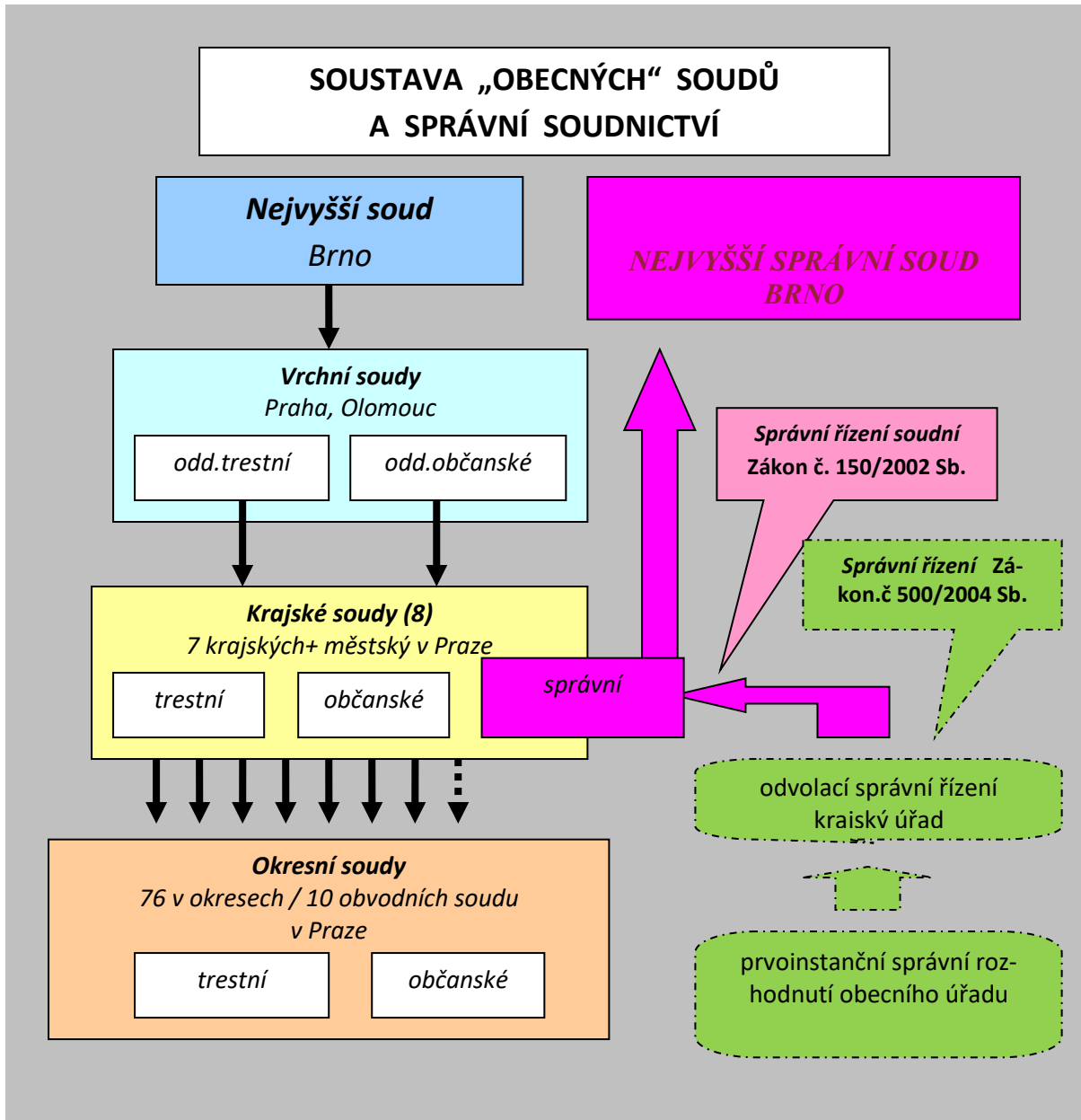
- *Ústavní soud České republiky - stojí mimo soustavu obecných soudů*

- ochrana ústavnosti
- 15 soudců - jmenování na deset let (Prezident se souhlasem Senátu)
- v čele předseda + 2 místopředsedové
- bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu a má VŠ právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání
- nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu

- *„Obecné“ soudy:*

- ochrana práv, jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy
- čtyřstupňový systém soudnictví:
  4. stupeň: Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud
  3. stupeň: Vrchní soud (2) – Praha, Olomouc
  2. stupeň: Krajské soudy (8), Městský soud v Praze
  1. stupeň: Okresní soudy (76), Obvodní soudy v Praze (10), Městský soud v Brně





Zdroj: vlastní

**Čl. 36 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR Č. 2/1993 Sb.,  
LISTINA ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A SVOBOD**



## NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Ústava České republiky vymezuje ve svém čl. 97 a následujících existenci nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), který vykonává kontrolu.

Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) Ústava České republiky sice deklaruje, ale blíže nevymezuje. Je však chápána ve vztahu k moci zákonodárné, výkonné a soudní a tím také ve vztahu k vládě a ústředním správním úřadům. Nezávislost je limitována i způsobem utvářením orgánů NKÚ. Jeho prezidenta a viceprezidenta jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, která poté na návrh prezidenta NKÚ volí 15 členů úřadu. Výkon kterékoliv funkce v NKÚ je neslučitelný s výkonem jakékoliv jiné funkce ve veřejné správě, s funkcí poslance či senátora, soudce a státního zástupce. V podrobnostech o postavení, působnosti a organizační struktuře odkazuje Ústava na zákon, kterým je zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, ve znění pozdějších předpisů. Podle něho se NKÚ *dále člení na kolegium, senáty, kárnou komoru a jednotlivé kontrolory*. Zákon rovněž stanoví funkční období funkcionářů NKÚ na 9 let.

**Vykonavatel veřejné správy jako její zmocněný kontrolor**

NKÚ svým právním postavením nepatří mezi vykonavatele veřejné správy, nicméně uvedenou kontrolní působnosti *do veřejné správy zasahuje na všech jejích úrovních*. Jeho kontrolní působnosti podléhají všechny ústřední i územní správní úřady, tak jako obce a kraje a to zejména na úseku jejich hospodaření s prostředky získanými ze státního rozpočtu.

NKÚ pracuje buď v Kolegiu, nebo senátech složených ze tří a více členů Úřadu. V působnosti NKÚ je zejména kontrola:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
- státní závěrečný účet ČR,
- plnění státního rozpočtu státu,
- hospodaření s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek,
- hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz.

### 5.3 MIMOÚSTAVNÍ DOZOR NAD VEŘEJNOU SPRÁVOU

#### VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Postavení a působnost Veřejného ochránce práv, nazývaného též „ombudsmanem“, nejsou oproti dříve uvedeným kontrolním institucím založeny Ústavou České republiky, ale zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ochránce“). Základním úkolem ochránce je působit k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších institucí uvedených v zákoně, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod. Výčet institucí, před jejichž jednáním jsou osoby chráněny ochráncem je velmi rozsáhlý. Pojednává-li se zde o veřejné správě je nutno jmenovat zejména ministerstva, jiné správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady jim podléhající, jakož i územně samosprávné celky při výkonu přenesené působnosti.

**Ombudsman**

V tomtéž zákoně jsou negativně vymezeny i instituce, na které se působnost ochránce nevztahuje (*Parlament, prezidenta republiky a vládu, NKÚ, zpravodajské služby, apod.*).

Každý má právo obrátit se na ochránce se svým podnětem, a to ve věci, která patří do jeho působnosti ať už písemně nebo ústně do protokolu a navíc bezplatně.

Podnět musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Obdrží-li jej ochránce postupuje některým z dále uvedených způsobů. Podnět odloží - nemá-li zákonem stanovené náležitosti nebo věc, které se týká, nespadá do jeho působnosti či se netýká osoby, která podnět podala. Vyrozumí stěžovatele o tom, že podnět je podle jeho obsahu opravným prostředkem, žalobou nebo ústavní stížností a poučí stěžovatele o správném postupu. Zahájí šetření není-li důvodu pro výše uvedený postup. V rámci prováděného šetření je oprávněn mj. vstupovat s vědomím vedoucího úřadu do všech prostor úřadu, nahlížet do spisu, klást otázky zaměstnancům. Zjistí-li šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se ke zjištění do 30 dnů vyjádřil. Následně postupuje tak, že provede-li úřad ve stanovené lhůtě opatření či nápravu a ochránce tyto shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Je-li úřad nečinný, sdělí stejným subjektům své stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Nesplní-li úřad co mu bylo uloženo k nápravě zcela nebo zčásti, ochránce vyrozumí jeho nadřízený úřad a není-li takového, pak vládu České republiky. Může též ve věci informovat veřejnost s výjimkou utajovaných skutečností a údajů o totožnosti stěžovatele a zaměstnanců úřadu, v němž bylo šetření prováděno.

Ochránce je volen na *funkční období 6 let Poslaneckou sněmovnou*, které je taktéž za výkon své funkce odpovědný. Poslanecká sněmovna jej volí z kandidátů, z nichž *dva navrhuje prezident republiky a dva Senát*, přičemž se musí jednat o osoby splňující podmínky volitelnosti do Senátu. Shodné návrhy obou navrhovatelů jsou přípustné. Svou funkci může ochránce vykonávat, je-li zvolen, *maximálně po dva po sobě jdoucí funkční období*. V době nepřítomnosti zastupuje ochránce *jeho zástupce*, kterého může ochránce pověřit výkonem části své funkce i po dobu své přítomnosti. Postup při jmenování a odvolávání zástupce ochránce je takřka totožný s postupem stanoveným pro ochránce samého.

## VEŘEJNÝ DOZOR NAD VEŘEJNOU SPRÁVOU

Vliv veřejnosti na veřejnou správu patří k nejvýznamnějším nástrojům ovlivňování a kontroly veřejné správy. Formy, jichž přitom veřejnost užívá, jsou velmi rozmanité. Jedná se např. o:

- **podávání stížností, oznámení a podnětů** orgánům státní správy zejména podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- **podáváním petic** podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Ve své podstatě se jedná opět o podávání stížností či návrhů, v tomto případě však hromadných (kolektivních),
- **využíváním práva na informace o činnosti orgánu veřejné správy**, které se opírá zejména o Listinu základních práv a svobod, která ve svém čl. 17 zakládá právo na informace a jemu odpovídající povinnost informace poskytovat. Toto právo je konkretizováno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace může být omezena pouze zvláštními zákony. Nepochybně nejvýznamnějším z nich je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zatímco první z uvedených zákonů stanoví povinnost informace poskytovat, druhý ze zákonů naopak chrání před únikem osobních dat s výjimkou případů, kdy zákony práci s daty předpokládají. Oba zákony tvoří jakési spojité nádoby, kterými je zajištěna jejich vyvážená působnost. K doзору nad dodržováním povinnosti z tohoto zákona vyplývajícím je zřízen nezávislý Úřad pro ochranu osobních údajů,
- **využíváním práva nahlížet** do zápisů či usnesení orgánů krajů a obcí,
- **žádat o projednání** určitých záležitostí některými z těchto orgánů,
- **podávat jim návrhy, připomínky a podněty** podle zákona o krajích a zákona o obcích.

Nejen výše uvedené formy, ale i ty které jsou zajišťovány *tiskem, rozhlasem nebo prostřednictvím televizního vysílání* mají svůj základ v Listině základních práv a svobod (druhá část) a všechny společně patří mezi demokratické principy fungování a kontroly veřejné správy.

## 5.4 SPRÁVNÍ DOZOR

Významnou činností správních úřadů jako orgánů veřejné správy je správní dozor. Oproti kontrole veřejné správy (dozoru nad správou), která, směřuje od subjektů stojících mimo veřejnou správu vůči orgánům veřejné správy (viz. následující kapitola Instituce ovlivňující a kontrolující veřejnou správu), je *správní dozor směřován opačně, tj. od správních úřadů vůči fyzickým a právnickým osobám, které jsou adresáty veřejné správy (vůči dozorovaným subjektům).*

**Kontrola  
a dozor  
vně veřej-  
né správy**

Dozorová činnost správních úřadů zahrnuje aspekty:

- **preventivní**, směřující k předcházení porušování právních předpisů,
- **represivní**, využívající státně mocenských nástrojů (zákazy, sankce aj.).

Zejména oprávnění dozorových orgánů k používání represivních nástrojů vyžaduje, aby správní dozor

- **měl zákonný podklad,**
- **byl omezen pouze na splnění sledovaného účelu**
- **používal jen nezbytně nutných prostředků z těch, které zákon umožňuje použít.**

Při výkonu dozoru jsou dozorové orgány povinny prokázat své oprávnění k této činnosti nejčastěji služebním průkazem nebo písemným pověřením, ale též uniformou či odznakem. Osoby podléhající dozoru musí naopak poskytovat příslušnou součinnost (i pod peněžitou sankcí) spočívající ve strpění vstupu dozorového orgánu do objektu, na pozemky nebo v předkládání potřebných dokladů či ve sdělování informací.

Správním dozorem je např.:

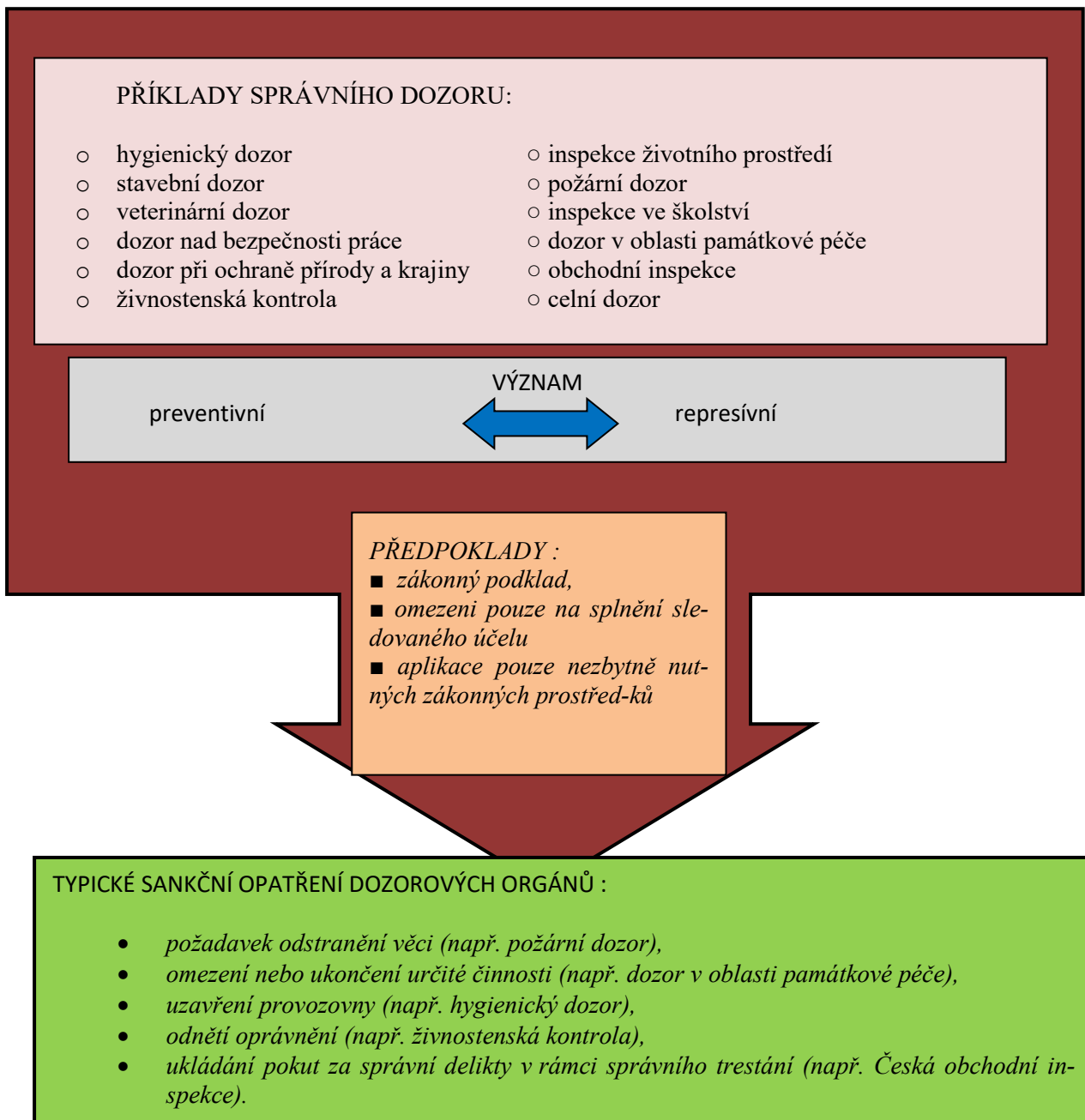
- **hygienický dozor**
- **stavební dozor**
- **veterinární dozor**
- **dozor nad bezpečností práce**
- **dozor při ochraně přírody a krajiny**
- **živnostenská kontrola**
- **inspekce životního prostředí**
- **požární dozor**
- **inspekce ve školství**
- **dozor v oblasti památkové péče**
- **obchodní inspekce**
- **celní dozor**

Správní dozor zpravidla provádí orgány veřejné správy jako jednu z více svých činností (např. stavební dozor prováděný stavebními úřady) nebo jako svou hlavní činnost (inspekce bezpečnosti práce)

Nutno však doplnit, že dozorovou činností jsou ze zákona pověřeny v některých případech i právnické osoby (např. plynárenské podniky) nebo fyzické osoby (např. tzv. veřejné stráže, tj. myslivecké, vodní nebo rybářské stráže) a to v rámci tzv. delegace správního dozoru.

Při zjištění nedostatků používají dozorové orgány nejčastěji těchto nápravných či sankčních prostředků:

- **požadavek odstranění věci (např. požární dozor),**
- **omezení nebo ukončení určité činnosti (např. dozor v oblasti památkové péče),**
- **uzavření provozovny (např. hygienický dozor),**
- **odnětí oprávnění (např. živnostenská kontrola),**
- **ukládání pokut za správní delikty v rámci správního trestání (např. Česká obchodní inspekce).**



## SHRNUTÍ KAPITOLY



Před detailním rozбором činnosti státní správy a samosprávy bylo nezbytné vymezit jakým způsobem je garantována bezprostřední kontrola veřejné správy, tedy kontrola, která směřuje dovnitř veřejné správy a návazně vymezit i rozbor dozorové činnosti veřejnoprávních orgánů vně, tedy mimo veřejnou správu.

## 6 SYSTÉM STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY



### *RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY*

Kapitola se s vyšší mírou intenzity zabývá zejména organizací státní správy z hlediska její :

- dekoncentrace, tj. přenesení výkonu státní správy z ústředních správních orgánů na jejich územní pracoviště a
- decentralizace, tj. přenesení výkonu státní správy na nestátní veřejnoprávní korporace (územně samosprávné celky).

Výklad směřuje i na organizaci veřejnoprávních korporací, tedy územní, tj. vyšších a základních územně samosprávných celků a okrajově i zájmové samosprávy.



### *CÍLE KAPITOLY*

V této rozsáhle kapitole jsou z hlediska jejich postavení, působnosti a pravomoci důsledně rozpracovány všechny ústřední i územní státní orgány státní správy, jakož i orgány územní i zájmové samosprávy.

Výklad obsahuje i systém vzájemných vztahů mezi uváděnými orgány veřejné správy.

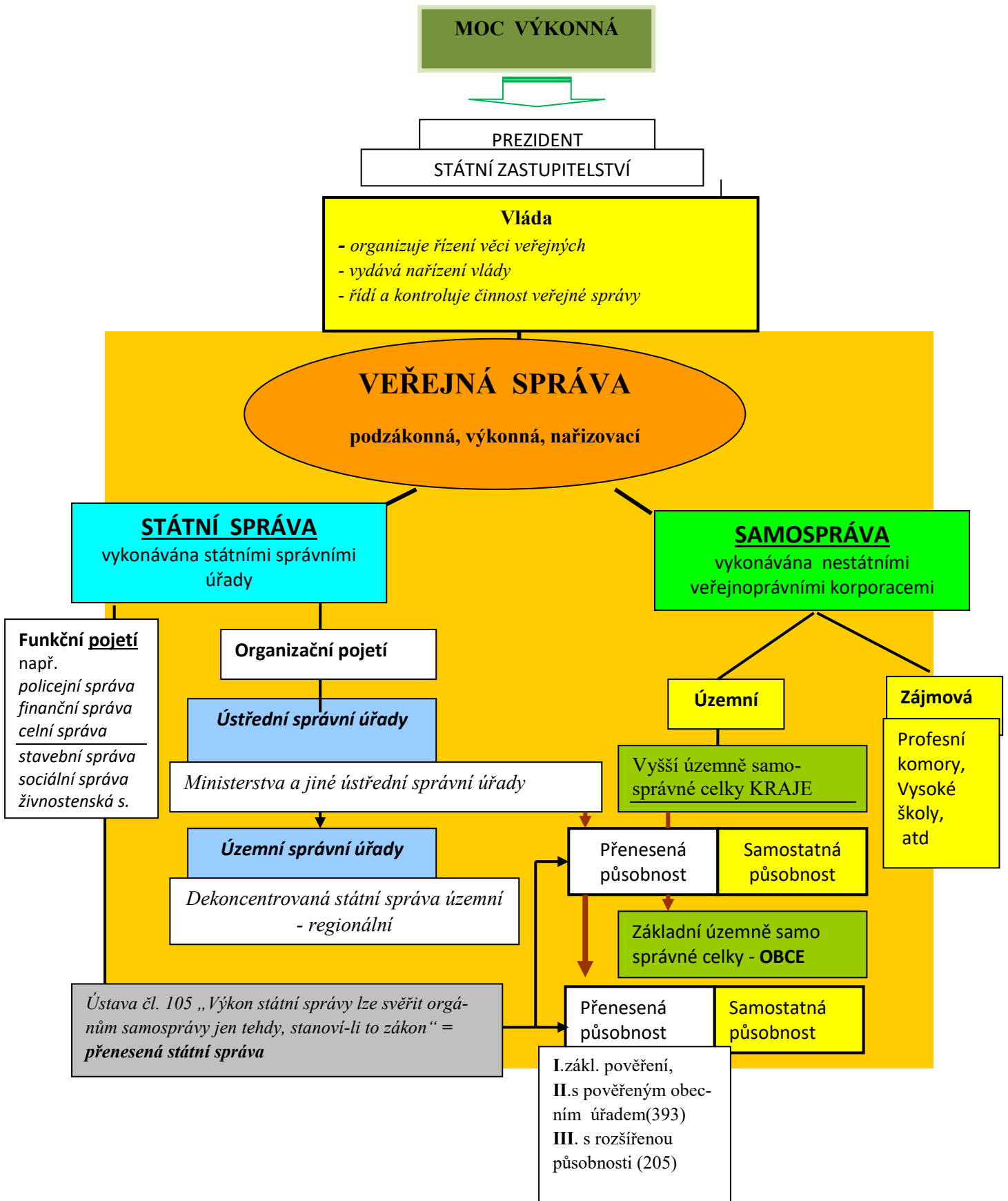
---



### *KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY*

Státní orgány, ústřední orgány, územní orgány, ministerstva, jiné ústřední správní orgány, dekoncentrace, decentralizace, přenesená působnost, veřejnoprávní korporace, územní samospráva, zájmová samospráva, obce, kraje.

Vstupní organizační struktura :



## 6.1 STÁTNÍ SPRÁVA

### *SPRÁVNÍ ÚŘADY S CELOSTÁTNÍ PŮSOBNOSTÍ*

Soustavu správních úřadů tvoří ministerstva, jiné ústřední správní úřady a další správní úřady s celostátní působností, které jsou přímými vykonavateli státní správy jako součástí veřejné správy. Činnost tzv. ústředních správních úřadů (ministerstev a jiných ústředních správních úřadů) řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky.

Jednotlivá ministerstva, včetně jejich působnosti a jiné ústřední správní úřady vymezuje tzv. *kompetenční zákon*, tj. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. I když obě skupiny ústředních správních úřadů vykazují řadu odlišností je třeba se v první řadě zmínit o tom co je jim společné, tedy co je spojuje. To obecně stanoví „*Zásady činnosti ústředních orgánů státní správy*“, které jsou vymezeny v ustanoveních §§ 20 - 27 uvedeného *kompetenčního zákona*. Podle uvedených zásad ústřední správní úřady mj. v okruhu své působnosti plní úkoly stanovené jim v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech, ve své činnosti se řídí ústavními a ostatními zákony, jakož i usneseními vlády. Dále zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek Ministerstva a jiné správní úřady.

**Kompe-  
tenční  
zákon**

Dále pracovávají koncepcie rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky, za svěřená odvětví předkládají podklady pro sestavení návrhu státního rozpočtu, připravují návrhy zákonů a vydávají k jejich provedení prováděcí právní předpisy (vyhlášky) byly-li k tomu zákony zmocněny.

### Ministerstva

Každé z výše uvedených ministerstev má postavení *odvětvového, případně průřezového ústředního správního úřadu* (např. *ministerstvo financí ve věcech správy státního rozpočtu pro ostatní resorty*). Jedná se o *monokratické orgány*, v jejichž čele stojí ministr. Od jiných ústředních správních úřadů se odlišují zejména tím, že:

- ministři jsou vždy jmenováni a odvoláváni prezidentem republiky na návrh předsedy vlády,
- ministři jsou současně z titulu své funkce členy vlády,
- oproti jiným ústředním správním úřadům je působnost ministerstev zpravidla širší, některé z nich zahrnují i více správních odvětví např. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Působnost jednotlivých ministerstev je vymezena výše zmíněným kompetenčním zákonem.



## ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY (ÚSÚ)

### Ministerstva

Ministerstvo financí  
Ministerstvo zahraničních věcí  
Ministerstvo školství, mládeže  
a tělovýchovy  
Ministerstvo kultury  
Ministerstvo práce a sociálních věcí  
Ministerstvo zdravotnictví  
Ministerstvo spravedlnosti  
Ministerstvo vnitra  
Ministerstvo průmyslu a obchodu  
Ministerstvo pro místní rozvoj  
Ministerstvo zemědělství  
Ministerstvo obrany  
Ministerstvo dopravy a spojů  
Ministerstvo životního prostředí

### Jiné ústřední správní úřady

Český statistický úřad  
Český úřad zeměměřičský  
a katastrální  
Český báňský úřad  
Úřad průmyslového vlastnictví  
Úřad pro ochranu hospodářské  
soutěže  
Úřad pro veřejné informační  
systémy  
Správa státních hmotných rezerv  
Státní úřad pro jadernou bezpečnost  
Komise pro cenné papíry  
Národní bezpečnostní úřad  
Energetický regulační úřad  
Rada České republiky pro  
rozhlasové a televizní vysílání  
Úřad pro ochranu osobních údajů  
(Úřad vlády)

*Předsedu ČSÚ a ÚHOS jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky.*

*Předsedu a členy Prezidia Komise pro cenné papíry jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky.*

### Některé jim podřízené správní úřady

Česká obchodní inspekce (MPO)  
Česká inspekce životního prostředí (MŽP)  
Česká správa sociálního zabezpečení  
(MPSV)  
Český úřad bezpečnosti práce (MPSV)  
Český telekomunikační úřad (MDS)  
Státní veterinární správa (MZ)  
Úřad pro technickou normalizaci  
metrologii a státní zkušebnictví (MPO)

### Státní orgány mimo organizační strukturu ÚSÚ

Nejvyšší kontrolní úřad  
Česká národní banka  
(výčet není taxativní)

### Článek 79

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

#### Jiné ústřední správní úřady

Jak již bylo uvedeno soustavu ústředních správních úřadů, tvoří vedle ministerstev i jiné ústřední správní úřady (monokratické), jejichž výčet stanoví kompetenční zákon, tak jako společné zásady jejich činnosti jako ústředních správních úřadů. Jinými ústředními orgány státní správy rozumíme správní orgány státní správy s celostátní místní působností a specializovanou působností věcnou.

Oproti ministerstvům je pro jiné ústřední správní úřady charakteristické zejména, že:

- v jejich čele nestojí ministři (členové vlády), ale předsedové (ředitel) příslušných úřadů, kteří jsou v naprosté většině jmenováni a odvoláváni vládou ČR (není tomu tak v případě předsedů Českého statistického úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, předsedy a členů Prezidia Komise pro cenné papíry, které jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh vlády ČR),
- předsedové ústředních správních úřadů nejsou členy vlády a jejich jednání se zúčastňují pouze na pozvání,
- ve své působnosti se oproti ministerstvům se vyznačují užší specializací.

Kompetenční zákon vyjmenovává 12 jiných správních úřadů. Přičemž mezi ně řadí i Úřad vlády, který se ale svou působností od ostatních liší tím, že má víceméně charakter poradenské a obslužné činnosti.

#### Další správní úřady s celostátní působností

Celostátní působnost mají i *další státní úřady* zřizované příslušným zákonem, které však nelze zařadit mezi ústřední, neboť nejsou nejvyššími správními úřady. Jejich specifické postavení je dáno tím, že nejsou řízeny přímo vládou, jsou podřízeny příslušnému ústřednímu správnímu úřadu, vedoucího tohoto úřadu jmenuje a odvolává příslušný ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, vedle plnění vlastních specifických úkolů zpravidla zprostředkovávají i řídicí a kontrolní vztahy sobě nadřízeného ústředního správního orgánu k jemu podřízeným územním správním úřadům.

*Příklad:*

Řídící ústřední správní úřad

*Ministerstvo zemědělství*

*Ministerstvo průmyslu a obchodu*

Podřízený správní úřad s celostátní působností.

*Česká zemědělská a potravinářská inspekce  
Státní veterinární správa ČR  
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský  
Česká plemenářská inspekce*

*Česká energetická inspekce  
Česká obchodní inspekce  
Puncovní úřad*

**Rozdíl  
mezi mi-  
nisterstvy  
a jinými  
ústředními  
správními  
úřady**

## ÚZEMNÍ (REGIONÁLNÍ) STÁTNÍ SPRÁVA

### Výkon územní státní správy

Ve veřejné správě je rozhodující role přikládána ústřední státní správě. Nicméně reformy správních systému zahájené ve vyspělých demokratických zemích od počátku sedmdesátých let minulého století byly vyvolány poznáním, že veřejnou správu nelze vykonávat pouze prostřednictvím jejich ústředních orgánů (z centra). Zejména z hlediska její dostupnosti cílovým subjektům, tj. právníkům a fyzickým osobám, je její výkon náležitě *úrovňově strukturován v návaznosti na stávající územně správní členění jednotlivých států* do nižších stupňů veřejné správy. Vedle ústřední státní správy tak hovoříme i o územní státní správě. Tvoří ji nižší úrovně správy než ty, které jsou vykonávány ústředními správními orgány.

Reformy veřejné správy v České republice a v jejím rámci i územní státní správy probíhá jako v jiných zemích ve znamení uskutečňování základních cílů reformy, tj. přiblížení veřejné správy jejím adresátům, výkonu veřejné správy jako výkonu veřejné služby a v neposlední řadě realizace jejich základních principů, kterými jsou demokratizace, decentralizace, dekoncentrace, o nichž bylo pojednáno v části zabývající se organizačními principy veřejné správy.

Jak již bylo dříve uvedeno je možno rozlišit tyto subjekty územní státní správy:

- územně dekoncentrované (odvětvové) správní úřady (státní),
- veřejnoprávní korporace (nestátní), při výkonu státní správy, která na ně byla zákonem přenesena (přenesena státní správa).

### DEKONCENTROVANÁ STÁTNÍ SPRÁVA

Vytváření územně dekoncentrovaných správních úřadů se opírá o organizační princip vertikální dekoncentrace státní správy, který předpokládá rozdělení jejího výkonu mezi ústřední správní úřady a jejich nižší organizační složky. Dalším organizačním principem, který je v jejich činnosti uplatňován je princip odvětvový (rezortní), přičemž odvětvová působnost je jim dána odvětvovou působností svého zřizovatele, kterému jsou v celém rozsahu své činnosti podřízeny.

**Organi-  
zační  
princip  
dekoncen-  
trace**

*Příklad :*

*Ministerstvo práce a sociálních věcí je mj. ústředním správním úřadem na úseku zaměstnanosti a k výkonu této působnosti si jako podřízený územní orgán zřizuje Úřady práce. Ministr práce a sociálních věcí jmenuje a odvolává ředitele úřadu práce.*

V současné době nelze konstatovat, že územní působnost územně dekoncentrovaných správních úřadů se kryje s územním členěním státu (kraje, okresy, obce) a pokud se kryje, pak zpravidla nezahrnuje všechny stupně územního členění. Příkladem kdy se místní působnost orgánu státní správy nekryje s územním členěním státu je např. státní báňská správa, která je postavena na územní působnosti tzv. obvodních báňských úřadů, jejichž celkový počet je deset.

Pro účely státní správy je území České republiky rozděleno na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, do určitých územních jednotek. Uvedený zákon stanoví, že území České republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy, a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy. Podle tohoto zákona bylo dříve zřízeno 7 krajů, ke kterým můžeme započít také území hlavního města Prahy, které tvoří samostatnou územní jednotku.

### Krajská úroveň

Významnou a nedílnou součástí reformy veřejné správy v České republice bylo a je vytvoření Ústavou České republiky vymezeného středního článku územně správního členění státu, tj. vyšších územních samosprávných celků. Právní základ k tomu byl dán

- Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a
- zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Pojednání o územně dekoncentrovaných správních úřadu krajské úrovně je nezbytně nutné poněkud rozšířit o výklad související současné právní úpravy vymezující kraje jako vyšší územně samosprávné celky z hlediska územního členění státu, krajského zřízení a tzv. regionu soudružnosti. Důvodem je, že tato problematika se jeví nejen laické veřejnosti poměrně nepřehlednou a mnohdy i matoucí. Toto stanovisko ověřené praxí je opíráno o rozbor dále uvedených a souvisejících obecně závazných právních předpisů.

Rozlišujeme základní a vyšší územně samosprávné celky, kterými jsou obce a kraje (země). Předmětně vymezení rozvinul Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, který vytvořil *14 krajů, včetně hl. města Prahy*. Jedná se o samosprávné subjekty veřejné správy (veřejnoprávní korporace), které se vyznačují nejen svým ohraničeným územím, ale i svými občany, vlastním majetkovým základem, vlastními orgány (zastupitelstvem kraje, radou kraje, hejtmanem kraje, krajským úřadem a zvláštními orgány kraje) a vlastní působností kraje.

Podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, se Česká republika člení na 7 krajů a hl. město Prahu s postavením kraje. Zmíněné kraje jsou tvořeny celkem 76 okresy, včetně tzv. městských okresů (Brno – město, Ostrava – město, Plzeň - město), které jsou v tomtéž zákoně rovněž přímo vyjmenovány. I přes vznik 14 vyšších územně samosprávných celků (krajů) v roce 1997 je zde několik odvětvových územně dekoncentrovaných správních úřadů zřizovaných ústředními správními úřady, které vykonávají svou působnost v krajích, případně okresech koncipovaných v roce 1960 výše uvedeným zákonem. Území takových krajů a okresů tak mnohdy tvoří správní obvody zmíněných dekoncentrovaných správních úřadů. Faktem ovšem je, že zákon o územním členění státu pojednává pouze o územních plochách a sám k nim neváže žádné veřejnoprávní či jiné instituce. Tak činí až zvláštní zákony, které do zákonem o územním členění státu vymezených území umístily správní, ale i soudní orgány (typickými jsou krajské soudy, krajská státní zastupitelství).

NUTS (La Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques – Nomenklatura územních statistických jednotek)

Vzhledem ke zmínce o možných nejasnostech v pojetí krajů je třeba upozornit i na tzv. regiony soudružnosti, o kterých hovoří zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Přijetí zákona předcházelo usnesení vlády č. 707/1998 vymezující po vzoru zemí Evroské unie (dále jen EU) tzv. *územní jednotky NUTS* (La Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques – Nomenklatura územních statistických jednotek) i na území ČR. Vymezení 5 velikostních stupňů NUTS v pojetí Statistického úřadu Evropské unie (Eurostatu) i v České republice bylo nezbytné proto, abychom se mohli ucházet o prostředky z jejich strukturálních fondů. Stabilizované regiony jsou v zemích EU respektovány a jsou i dobře porovnatelné nikoliv ovšem podle rozlohy, ale podle počtu obyvatel. Je zde též uplatňován princip skladebnosti v soustavě NUTS, což znamená, že např. regiony úrovně NUTS III se seskupují do regionu úrovně NUTS II a ty zase do úrovně NUTS I. Krajská struktura v ČR ovšem je pouze zčásti kompatibilní s regionálním uspořádáním EU.

Obecně se v tuzemsku vymezuje jednotka *NUTS I* územím celé ČR. V EU se o ní hovoří jako o jednotce velkých oblastí tj. zemí či makroregionů určitého státu. Při respektování početních hodnot EU by byly v ČR ideální dvě regionální jednotky NUTS I (zemské), a to Čechy a Morava se Slezskem.

Důležitým článkem evropských regionálních strategií a častým příjemcem jejich dotačních titulů je jednotka *NUTS II*. Obvykle se jedná o střední článek územně správního členění členského státu. V EU se mimo jiné vyžaduje na takovou statistickou jednotku počet obyvatel v rozsahu 1 – 2 milióny (průměr 1 830 tis. a 23 tis. km<sup>2</sup>). V našich podmínkách však 1 mil. obyvatel přesahují jen 4 kraje zřízené v roce 1997, včetně hl. města Prahy. Krajské zřízení je v České republice vymezeno 14 vyššími územně samosprávnými celky, tím je znemožněno plně aplikovat *NUTS II* na většinu stávajících krajů. Proto se obecně tyto jednotky ztotožňují v České republice se zmiňovanými 8 regiony soudružnosti, koncipovanými zákonem o podpoře regionálního rozvoje, a to cestou nepřirozeného seskupení některých občansky méně početných krajů. Pouze regiony soudružnosti nazvané Praha, Střední Čechy a Moravskoslezsko se územně kryjí se stávajícími kraji. V ostatních případech bylo nutno 2 kraje do regionu soudružnosti spojit a v případě regionu Severovýchod dokonce 3 kraje (Liberecký, Královohradecký, Pardubický). Uplatnění zmiňovaného principu skladebnosti je tak v ČR poměrně složité.

V uvedené souvislosti je nutné se zmínit i o zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, který nejasnosti vztahu regionu soudružnosti a *NUTS* dále zvýrazňuje. V ustanovení svého § 35 odst. 2 písm. f) totiž stanoví, že zastupitelstva kraje volí své zástupce do regionálních rad regionu soudružnosti. Za chybu tohoto zákona je možno považovat, že sám nevymezil však právní status takovýchto regionálních rad, ale zejména pak ani odkazem na zákon o regionální podpoře neurčil jaké regiony soudružnosti má na mysli. Zda regiony vymezené zákonem o státní podpoře či jiné. V odborné literatuře se tak již objevily názory, že nemusí jít o prvně uvedené regiony, ale o seskupení krajů se zahraničními vyššími územně správními celky. S určitou mírou absurdity by pak bylo možno dovodit, že vnitrostátně neomezeným „soudružováním“ může být vytvořen region soudružnosti Morava a Slezsko. Oklikou bychom se tak dostali k odmítanému zemskému zřízení.

Z hlediska EU jsou dalšími nomenklaturními územními statistickými jednotkami s přímou vazbou na její strukturální fondy *NUTS III*. V průměru tyto jednotky představují 410 tis. obyvatel a 5,4 tis. km<sup>2</sup>. V České republice je považováno za jejich ekvivalent 14 stávajících krajů. Z předchozího pojednání o *NUTS II* pak ovšem vyplývá, že regiony soudružnosti Praha, Střední Čechy a Moravskoslezsko představují jak *NUTS II*, tak *NUTS III*. Za jednotku *NUTS IV* se v EU považují mikroregiony nebo okresy. V České republice se jsou představovány stávajícími okresy. Za jednotku *NUTS V* jsou v EU i v České republice považovány jednotlivé obce.

Jak z uvedeného vyplývá, musí občan České republiky ucházející se o některou ze státních služeb poskytovaných na úrovni kraje, ale i okresu, disponovat poměrně rozsáhlou mírou znalosti předmětné problematiky. Jemu potřebná krajská instituce se totiž v kraji podle zákona z roku 1997 nemusí vůbec vyskytovat. Nezbyvá než věřit, že veřejné instituce, které vykonávají svou působnost v krajích zřízených v roce 1960 se postupně cestou nových právních úprav a novelizací stávajících zvláštních zákonů přizpůsobí novému krajskému zřízení z roku 1997. Vzhledem k finanční a personální náročnosti procesu však jistě nelze hovořit o aktuální záležitosti.



Zdroj: <http://www.hajduch.net/cesko/administrativni-cleneni>

### Okresní úroveň

Pro okresní úroveň platí obdobně totéž co bylo uvedeno v pojednání o krajích založených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, když tento zákon vymezuje i zmiňovaných 76 okresů. Tyto okresy jsou totožné se správními obvody územně dekoncentrovaných úřadů, jakými jsou např. Okresní správa sociálního zabezpečení, Okresní veterinární správa. Nelze předpokládat, že správní obvody úřadů vykonávajících svou působnost ve stávajících okresech se přizpůsobí zániku okresních úřadů a vzniku obcí s rozšířenou působností.

### Další úroveň

Další úroveň územních dekoncentrátů zahrnuje široký okruh správních úřadů zpravidla na vyšší než obecní úrovni, která však nedosahuje úrovně okresní (*finanční úřady*) nebo takových, které vůbec nerespektují krajské a okresní členění státu a vytváří si své vlastní správní obvody (obvodní báňské úřady, správy lesů, celnice a celní ředitelství, správy národních parků apod.).



Zdroj: vlastní

#### DECENTRALIZOVANÁ STÁTNÍ SPRÁVA

Z hlediska ekonomického a technického zabezpečení není účelné, aby pro veškerý výkon státní správy existovaly zvláštní dekoncentrované správní orgány. Státní správu proto vykonávají také jiné subjekty veřejné správy než stát, na které byl výkon státní správy, za předpokladů uvedených v zákoně, přenesen.

Výkon státní správy může být přenesen (decentralizován) na základě zákona na *orgány obcí a krajů*. Přenesení výkonu státní správy vyplývá přímo z Ústavy České republiky. Samosprávné organizace potom vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti. Tato koncepce vychází z tzv. *smíšeného modelu*, samosprávné územní celky pak vykonávají

**Princip decentralizace**

- vedle vlastní samosprávné moci (samostatná působnost) i
- svěřenou část výkonu státní moci (přenesená působnost), jako orgány dekoncentrované státní správy.

Přenesená působnost v krajích je vykonávána *krajským úřadem*, případně jiným orgánem kraje v rozsahu svěřeném mu zákonem. Přenesenou působnost v obcích vykonávají především *obecní úřady*, ale také jiné orgány, na které byl její výkon přenesen zákonem. Za účelem výkonu státní správy jsou obce rozděleny do tří stupňů podle rozsahu zákonného zmocnění.

V prvním stupni (*obce se základním pověřením*) se jedná o obce, které vykonávají státní správu pouze v *základním* rozsahu a v územním obvodu obce, který se kryje s jejími hranicemi.

Ve druhém stupni se hovoří o *pověřeném* obecním úřadu, protože je mu svěřen výkon státní správy v širším rozsahu než v prvním stupni a v územní působnosti, která je dána hranicemi více obcí, pro které vykonává pověřený obecní úřad státní správu. Výkon takto rozšířené působnosti se týká zpravidla náročnějších otázek státní správy.

Ve třetím stupni takovéto obce označujeme obce s *rozšířenou* působností. Obecní úřady těchto obcí vykonávají státní správu ještě v širší věcné působnosti než v předchozím stupni a ve větším správním obvodu. Tato rozšířená věcná působnost může být určena pouze zákonem. Každá obec

na území České republiky musí spadat do správního obvodu některé z obcí s rozšířenou působností.

#### **DALŠÍ VYKONAVATELÉ ÚZEMNÍ STÁTNÍ SPRÁVY**

Přenesený výkon státní správy se však neomezuje pouze na správní orgány samosprávných celků, ale může být svěřen také *osobám soukromého práva* (fyzickým a právnickým osobám). Jedná se například o lesní stráž nebo o státní technickou kontrolu vozidel. Lesní stráž je fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany. Lesní stráž je při své činnosti oprávněna zjistit totožnost osoby, která při obecném užívání lesa porušuje ustanovení zákona, může ukládat a vybírat pokuty za přestupky v blokovém řízení nebo předvést bezodkladně policejnímu orgánu osobu, kterou přistihne při přestupku, nelze-li jinak zjistit její totožnost.

## **6.2 SAMOSPRÁVA**

Samospráva je součást veřejné správy, která je vykonávána jinou institucí než státem (nestátním subjektem - veřejnoprávní korporací). Je relativně samostatná, nezávislá na státu. Stát bez samosprávy může existovat, samospráva bez státu však ne. Relativnost samostatnosti vyplývá ze skutečnosti, že stát vytváří pro samosprávu podmínky jejího fungování. Její nezávislost tak není absolutní. Stát zasahuje do samosprávy tím, že vydává zákony, kterými vymezuje rozsah výkonu, a to působnost, pravomoc samosprávy.

Do samotných rozhodnutí samosprávných orgánů stát zasahovat nemůže. Zasáhnout může pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Některá mocenská rozhodnutí samosprávy jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení (policie, armády).

**Vztah  
státu a  
samosprávy**

Samosprávu také můžeme chápat jako výraz autonomie a nezávislosti na celku ve spojení s výkonem povinností, které jsou na samosprávu státem delegovány, aby ovlivňovala určitou skupinu společenských vztahů. K výše uvedenému účelu jsou samosprávě propůjčeny jisté státně mocenské oprávnění k zefektivnění jejího působení ve společnosti.

Samospráva se dělí na územní a zájmovou. Samosprávu chápeme jednak jako činnost územní, tj. vykonávanou obcemi nebo krajskými samosprávami. Zájmovou samosprávu uskutečňují různá zájmová společenstva, jako jsou profesní komory, např. advokátní komora, lékařská komora dále podnikatelské komory. Obě formy samosprávy spojuje to, že stojí v protikladu státní správě a jsou závislé na úrovni její decentralizace.

Existence zájmové samosprávy vyplývá z principu, že subjektům, které spojuje určitý společný zájem, může být svěřeno právo na samostatné rozhodování o vlastních záležitostech.

Významnou složkou právního základu zájmové samosprávy je možnost regulovat svými předpisy chování členů samosprávného společenství. Vydává-li zájmová samospráva předpis, mluvíme nejčastěji o tzv. statutárním předpise.

### **ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA**

Zájmová samospráva je nejčastěji reprezentována subjekty uvedenými v následujícím schématu.





#### ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY A JEJICH VÝVOJ

Územní samospráva je prostorově vymezený funkční celek, který je nadán právem sám rozhodovat o svých záležitostech. Územní samosprávu v České republice tvoří územní samosprávné celky, a to

- kraje jako vyšší územní samosprávné celky,
- obce jako základní územní samosprávné celky.

Specifické postavení při výkonu územní samosprávy má hlavní město Praha, které je obcí s působností kraje.

Územní samosprávné celky jsou v Ústavě České republiky vymezeny jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Ústavními reprezentanty a vykonateli této samosprávy jsou pak zastupitelstva obcí a krajů, jejichž členové jsou na 4 roky přímo voleni občany tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Relativní oddělení územní samosprávy od státu a státní správy je zvýrazněna dalším ústavním vymezením územních samosprávných celků jako veřejnoprávních korporací, které mohou mít svůj vlastní majetek, mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu a k tomu jsou vybaveny vlastní právní subjektivitou. Občanský zákoník v souladu s tím zařazuje obce a kraje mezi právnické osoby.

Historicky je České republice aplikován tzv. spojený systém výkonu územní veřejné správy. To má za následek, že územní samosprávné celky vykonávají nejen samosprávu v rámci své samostatné působnosti, ale v souladu se stále posilovanou decentralizací státní správy je na ně přenášeno i plnění úkolu státu. Hovoříme pak o výkonu přenesené působnosti. Rozsah přenesené působnosti je ovšem limitován Ústavou České republiky tak, že nikdo jiný než zákon nemůže územně samosprávným celkům stanovit, kdy jsou správními obvody a nikdo jiný než zákon nemůže svěřit jejich orgánům výkon státní správy.

*Historické  
aspekty*

Pro novodobý vývoj veřejné správy, vykonávané územně samosprávnými celky, byl mezníkem rok 1990. Přijetím zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) bylo v České republice obnoveno obecní zřízení v intencích předválečných a rakouskouherských právních úprav. Nicméně po přijetí tohoto zákona byla s účinností od 1.1.1993 přijata Ústava České republiky, která přinesla dílčí úpravy v postavení obcí. Posléze byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, který novelizoval ústavní vymezení územní samosprávy. Stále intenzivnější proces začleňování České republiky do evropských struktur vyvolal i potřebu přizpůsobit obecní zřízení evropským standardům vymezeným zejména v Evropské chartě místní správy Rady Evropy, ke které jsme v roce 1999 přistoupili. V druhé polovině devadesátých let minulého století se začínají připravovat jednotlivé fáze reformy územní veřejné správy. Tyto a další dílčí důvody jakými byly např. potřeba právní reglementace vztahu obcí a krajů, přesnějšího vymezení postavení statutárních měst a jejich vztahů k městským částem nebo obvodům, dozor nad dodržováním zákonnosti v činnosti obecních orgánů, vedly k potřebě nové právní úpravy.

Další etapa moderního vývoje územní veřejné správy vyvrcholila na přelomu století a tisíciletí. V souladu s realizací reformy veřejné správy v České republice byl v roce 2000 s účinností ke dni voleb do zastupitelstev krajů (12. listopadu 2000) přijat soubor tří zákonů, které v současné době tvoří základní právní vymezení územně samosprávných celků o nichž je pojednáno v následující kapitole (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), nový zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zejména pak i nový zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení))

## PRAMENY PRÁVA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

### Základní mezinárodní dokumenty územní samosprávy

- Evropská charta místní samosprávy,
- Evropská charta regionální samosprávy (**dosud v návrhu**),

**Evropská charta místní samosprávy** stanoví, že princip místní samosprávy je uznáván vnitrostátním zákonodárstvím a dle možnosti též ústavou. Místní samosprávu vymezuje jako výraz práva a schopnosti místních společenství v mezích zákona uspořádat a spravovat podstatnou část veřejných záležitostí ve vlastní odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva s tím, že toto právo je vykonáváno radami nebo shromážděními, jejichž členové jsou voleni svobodně a tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva.

Rady nebo shromáždění mohou zřizovat výkonné orgány, které jsou jim odpovědny. Tím není omezena možnost, aby o určité věci rozhodlo shromáždění občanů, či aby se konalo referendum, anebo byla využita jiná forma přímé účasti občanů, jestliže to právo dovoluje.

Základní pravomoc a působnost orgánů místní samosprávy určí ústava nebo zákon. Těmto orgánům může být nadto zákonem svěřena speciální pravomoc a působnost. Orgány místní samosprávy mají právo zabývat se v rámci zákona všemi záležitostmi, které nejsou vyňaty z jejich působnosti anebo svěřeny do pravomoci jiného orgánu, a to v plné a výlučné působnosti. Ta nesmí být zpochybňována nebo omežována žádným ústředním ani regionálním orgánem, není-li k tomu zákonný důvod. (Čl. 2, 3, 4).

Evropská charta místní samosprávy je dokument přijatý v rámci Rady Evropy ve Štrasburku dne 15. 10. 1985. Jménem České republiky byla podepsána 28. 5. 1998, následně byla publikována ve Sbírce zákonů České republiky a vstoupila v platnost dne 1. 9. 1999.

**Evropská charta regionální samosprávy.** Regionální samospráva je v současnosti v Evropě vzhledem k vzrůstajícímu významu regionů velmi aktuálním a diskutovaným tématem. Trend posilování regionální samosprávy lze sledovat ve většině evropských států. Ovšem v některých státech panují z posílení samosprávy v regionech značné obavy a i z těchto důvodů jsou některé státy k jakýmkoli mezinárodním závazkům v této oblasti velmi rezistentní. To se dotýká i Evropské charty regionální samosprávy, která je přes takřka patnáctiletou snahu o její přijetí dosud ve stádiu návrhu. Přesto letitá kvalifikovaná diskuse v této oblasti přinesla své ovoce, a to alespoň v podobě konsensu ohledně principů pro regionální samosprávu. Posledním významným počinem je přijetí pracovního návrhu Charty dne 31. 5. 2008 a přejmenování na Chartu regionální demokracie.

### Základní vnitrostátní prameny

Ústava České republiky - Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů  
Usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., ve znění Ústavního zákona č. 162/1998 Sb.  
Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů  
**Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů**  
**Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů**  
**Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů**  
**Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.**  
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník  
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 25/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů  
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb.  
Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samostatných celků a o změně některých zák.  
Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

**Ústava České republiky** předně v rámci základních ustanovení čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků (tj. obcí a krajů), za druhé věnuje územní samosprávě celou hlavu sedmou (čl. 99 až 105). Ústava stanoví, že ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a na kraje, které jsou vyššími samosprávnými celky. Územní samosprávné celky charakterizuje jako společenství občanů, která má právo na samosprávu. Obec je vždy součástí kraje, který lze vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem. Orgán, který samostatně spravuje obec nebo kraj je zastupitelstvo. Ústava České republiky rovněž stanoví závazně právní formu obcí a krajů. Tyto celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Působnost zastupitelstev obcí a krajů může být stanovena jen zákonem a obce a kraje mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

## ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČR

### HLAVA I. – ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ ČL. 8 *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*

*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*

*ČL. 100*

*(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.*

*(2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.*

*(3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.*

*ČL. 101*

*(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.*

*(2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.*

*(3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*

*(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

*ČL. 102*

*(1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.*

*(2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.*

*ČL. 103*

*Vypuštěn ke dni 1.1.2000 novelou č. 347/1997 Sb.*

*ČL. 104*

*(1) Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*

*(2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*

*(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

*ČL. 105*

Je nutno si v úvodu uvědomit, že správa obce a kraje představuje správu věcí veřejných (jde o výkon tzv. veřejné správy, při kterém je např. nakládáno s veřejným majetkem). I z tohoto důvodu musí být určitá základní pravidla pro chod územních samosprávných celků stanovena přímo

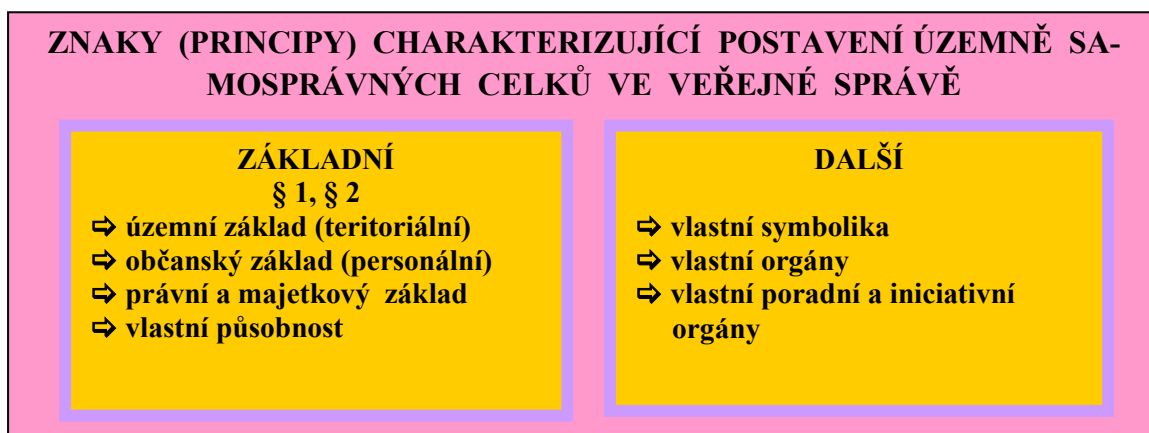
příslušnými právními předpisy, které samozřejmě navazují na příslušné mezinárodní prameny práva, jimiž je Česká republika vázána. K tomu je třeba uvést, že vnitrostátní právní úprava neodporuje evropským principům územní samosprávy, jak byly vytyčeny v Evropské chartě místní samosprávy, která dává ve svých formulacích vnitrostátní legislativě možnost vyjádřit zvláštnosti dané kulturou a tradicí té které země.

### 6.3 CHARAKTERISTICKÉ ZNAKY ÚZEMNĚ SAMOSPÁVNÝCH CELKŮ

Z hlediska obecného systému veřejné moci a správy charakterizujeme obce a kraje jako veřejno-právní korporace a zejména pak jako vyšší či základní územní jednotky státu. Současně jsou ale i společenstvím občanů žijících na jejich území, jejichž zájmy a priority se v jednotlivých krajích a obcích často velmi výrazně odlišují. S jistou mírou zobecnění lze jejich postavení v systému veřejné správy vymežit těmito základními charakteristickými znaky:

- občanský (personální) základ, vycházející z existence občanů krajů a obcí, kterými jsou fyzické osoby s právně kvalifikovaným vztahem k nim,
- územní (teritoriální) základ, opírající se o vlastní území,
- právní základ, vyplývající z právní subjektivity, tj z práva vystupovat v právních vztazích svým vlastním jménem a nést odpovědnost v těchto vztazích vyplývajících,
- majetkový (ekonomický) základ, jenž do značné míry souvisí s předchozí právní subjektivitou a opírá se o vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu,
- samosprávný základ, který se vyznačuje právem a způsobilostí konkrétního společenství občanů spravovat své záležitosti samostatně.

*Základy  
územní  
samosprávy*



*Rozbor jednotlivých principů je rozpracován na podmínky obcí v následujících kapitolách.*

#### SHRNUTÍ KAPITOLY



Rozsáhlá kapitola patří ke stěžejním částem studijní opory, když jsou zde vymezeny takřka veškeré instituce působící v oblasti veřejné správy. Zdůrazněn je rozsah jejich úkolů, kterými jsou pověřeny, jakož i podíl, kterým se účastní naplňování cílů celé veřejné správy.

Upozorněno je i na problematické skutečnosti vyplývající z vnitrostátní právní úpravy v oblasti regionální správy v návaznosti na systém platný v EU (NUTS a kraje).

## 7 ZÁKLADNÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉ CELKY – OBCE



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

V předchozích kapitolách jsme se zabývali veřejnou správou v její celistvosti, jakož i vzájemnými vztahy mezi jejími jednotlivými složkami. Osvojení této problematiky nám umožňuje přistoupit v této kapitole k důslednému rozboru základních územně samosprávných celků, tedy obcí.

Pojednáno je zde o všech formách obecního zřízení, tj. o obcích, městysích, městech a statutárních městech. Dále o výkonu samostatné i přenesené působnosti. Rozsáhlé je pojednáno o orgánech obcí, jejich zřizování, působnosti pravomoci a vzájemných vztazích.



### **CÍLE KAPITOLY**

Kapitola přináší rozbor všech základních institutů obecního zřízení, jakými jsou :

- formy obecních zřízení podle zákonné právní úpravy,
- vymezení pojmu rozsahu výkonu státní správy a samosprávy obcemi,
- prameny právní úpravy obcí
- výčet orgánů obce a způsob jejich zřizování,
- působnost a pravomoc jednotlivých orgánů obcí.



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Základní územně samosprávný celek, obec, městys, město, statutární město, zastupitelstvo města, rada města, starosta, primátor, obecní úřad, městský úřad, magistrát, zvláštní orgány, městská policie, komise, výbory.

---

Dne 12. 11. 2000 nabyl účinnosti zákon upravující v České republice obecní zřízení, a to zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který nahradil předchozí zákon stejného názvu (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Společně s výše citovanými články I. a VIII. Ústavy České republiky je tak vytvořen základní právní rámec obecního zřízení. Nicméně i zákon obcí trpí neduhem současného stavu práva v České republice, tj. nestálosti upravované materie, když i on je fakticky od nabytí své účinnosti postihován takřka soustavnými novelizacemi (více jak 30 x), a to mnohdy i několika do roka (v roce 2004 celkem 6x, v roce 2006 a 2007 vždy 4x). Tato situace jistě nepřispívá k právní jistotě při výkonu veřejné správy v obcích.

Obec je v souladu s jejím ústavním vymezením možno s výše uvedenými právními předpisy charakterizovat celou řadou znaků. Mezi základní znaky patří:

- *je základním územním samosprávným společenstvím občanů, které tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce,*
- *je veřejnoprávní korporací,*
- *má vlastní majetek,*
- *vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících,*
- *pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem,*
- *je samostatně spravována zastupitelstvem obce, spravuje své záležitosti samostatně, a to samostatná působnost a státní orgány a orgány krajů mohou do výkonu samostatné působnosti zasahovat pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví,*
- *státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce (např. obecnímu úřadu), vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.*

## 7.1 OBCE A JEJICH ČLENĚNÍ

Současná právní úprava obcí nečlení tyto např. na vesnice, městečka. To ovšem neznamená, že by zákon o obcích jakékoliv členění vůbec neobsahoval. Je si ovšem třeba uvědomit, že je fakticky jedná víceméně o členění formální, které s nepodstatnými výjimkami u statutárních měst, nemá za následek, že by v samosprávě bylo např. město nadřazeno obci nebo že by bylo nadáno větším rozsahem samostatné působnosti. Zákon tak v obecné rovině hovoří o obcích jako základním subjektu obecního zřízení a vymezuje základní právní rámec samostatné působnosti všech obcí bez rozdílu jejich kategorie. V tomto pojetí jsou obcemi i městyse, města a statutární města. Samostatnou právní úpravu má pro své specifické postavení pouze hlavní město Praha.

*Formální členění obcí*

■ **Obec** je základním typem obecního zřízení. Počet obyvatel jednotlivých obcí se pohybuje od nejnižších hodnot v rámci jednotlivých typů obecního zřízení (nejmenší obec v ČR co do počtu obyvatel, Vysoká Lhota, okr. Pelhřimov - 15 obyvatel) až po počet obyvatel vysoce překračujících nejmenší počet obyvatel pro získání statusu města, který činí 3 000 obyvatel (obec Petrovice u Karviné, okr. Karviná - 5 333 obyvatel). V současné době má 52 obcí v ČR více jak 3 000 obyvatel.

Negativním vymezením lze za obce označit ty základní územní samosprávné celky, kterým nebyl přiznán k tomu oprávněným státním orgánem statut města, tj. právo používat ve svém názvu označení město.

Pozitivně jsou obcemi ty základní územní samosprávné celky, které jimi byly do 12. prosince 2000 (účinnost zákona o obcích) a dále obce, které se jimi staly po tomto datu např. oddělením, zrušením vojenského újezdů, změnou státních hranic (viz. moravsko-slovenské pomezí).

■ **Městys** (dříve i městečko) je obcí, která stojí svou velikostí a významem mezi obcí a městem. Původně měl právo týdenních a dobytčích trhů. Tento status obce byl zrušen v roce 1950, znovu obnoven v roce 2006. V současnosti je oprávněno používat status městys kolem 220 obcí. Limity či kritéria pro možnost přeměny obce v městys nejsou zákonem stanovena s výjimkou historických.

■ **Městy** jsou všechny obce, které již uváděnému 12. listopadu 2000 takovýto statut již měly (historické uznání). Obce, které by se chtěly stát městem později, musí splňovat především základní podmínku a to je nejméně 3000 obyvatel. Nestává se však městem automaticky po dosažení této hranice. Musí tak stanovit k návrhu obce předseda Poslanecké sněmovny a to teprve po předchozím vyjádření vlády, kterým mohou být zohledněna i jiná kritéria než pouze počet obyvatel. Patří k nim např. urbanistické předpoklady (přirozené centrum, městská infrastruktura apod.).

Zdůraznit je třeba, změna obce v město je záležitostí její samostatné působnosti. Tím je dáno, že zastupitelstvo příslušné obce se ke změně a podání příslušného návrhu může a nemusí rozhodnout. Existuje řada obcí, které uvedené základní a další kritéria bezpečně splňují a přesto o právo k používání označení městem ve svém názvu neusilují. Mezi důvody tohoto stavu nepochybně patří i s tím spojené ekonomické aspekty obce a jejich občanů (nezbytné změny v záhlaví všech obecních písemností a v osobních dokladech).

V důsledku zmíněného historického uznání existují v ČR i velmi malá města (např. Přebuz, okr. Česká Lípa - 69 obyvatel, Loučná pod Klínovcem, okr. Třebíč - 115 obyvatel). S méně než 3 000 obyvateli je nyní v ČR 204 měst z celkového počtu 576 měst.

■ **Statutární města** byla „navrácena“ do obecního zřízení zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Jejich existence se váže již k Rakousku – Uhersku a posléze se vyskytovaly i v období Československé republiky. Do roku 1928 vzniklo v českých zemích celkem 11 statutárních měst<sup>11</sup> (vč. Bilská, které se po roce 1920 stalo součástí Polska). Od 1. prosince 1928 se jejich počet snížil na pět<sup>12</sup>.

Současné právní vymezení statutárních měst obsahuje § 4 zákona o obcích, který ve svém odst. 1 taxativně vyjmenovává statutární města na území ČR. Podle odst. 2 se území statutárních měst může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány. Takto územně členěná statutární města upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Samospráva a přenesená státní správa je pak v městských obvodech nebo městských částech vykonávána z vůle města v rozsahu uvedeném ve statutu.

Od roku 1990 do současné doby se počet měst, která jsou oprávněná ve svém názvu používat „statutární“ poměrně razantně rozrostl na 27 (včetně Prahy), což velmi zřetelně překračuje jejich počet v období Rakousko – Uherska či Československé republiky v meziválečném období. Z níže uváděného přehledu vyplývá, že počet statutárních měst od jejich znovuzavedení má poměrně intenzivní růstovou tendenci.

*Vývoj vzniku statutárních měst po roce 1990*

A/Zákonem č. 367/1990 o obcích (obecní zřízení)	
§ 3 odst. 1	České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov (Celkem 13)
§ 3 odst. 3	Praha
B/Zákonem č.128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů	
od 12. listopadu 2000	Jihlava, Kladno, Most

<sup>11</sup> Praha, Liberec, Brno, Jihlava, Kroměříž, Olomouc, Uherské Hradiště, Znojmo, Opava, Frýdek, Bilsko

<sup>12</sup> Praha, Liberec, Brno, Olomouc, Opava



od 1. ledna 2003	Karviná, Mladá Boleslav, Teplice
od 1. července 2006	Děčín, Frýdek- Místek, Chomutov, Přerov
od 12. března 2012	Jablonec nad Nisou, Prostějov
od 31. srpna 2018	Třinec

Zdroj: J. Richter

V dalším pojednání se soustředím pouze na statutární města vymezena zákonem o obcích.

### Statut<sup>13</sup>

Obecně je pojmem statut označován určitý typ základního právního předpisu či dokumentu některých právních subjektů. Mezi ně patří i územně členěná statutární města, která své vnitřní uspořádání řeší rozhodnutím svého zastupitelstva schvalujícím přijetí obecně závazné vyhlášky „Statut statutárního města .....“.

K uvedenému je třeba doplnit, že ustanovení § 4 odst. 2 zákona o obcích ponechává na vůli statutárních měst, zda své území rozčlení na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy<sup>14</sup>. Pokud se však předmětná města ke svému dalšímu členění rozhodnou, pak podle ustanovení § 130 téhož zákona upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván zmíněnou formou obecně závazné vyhlášky. Z dikce § 130 zákona vyplývá, že vydání statutu v těchto městech, již není závislé na vůli zastupitelstev (jako rozhodnutí o rozčlenění), ale na splnění zákonné povinnosti (viz. „upraví“, nikoliv může upravit).

**Městské  
obvody  
nebo  
městské  
části ve  
statutár-  
ních mēs-  
tech**

Statut se po svém přijetí a nabytí účinnosti stává fakticky základním interním právním předpisem statutárního města, když zejména

- ❖ stanoví výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí, vč. vymezení jejich území,
- ❖ vymezí pravomoc orgánů města a městských obvodů či částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, včetně rozsahu správy majetku města.

Zákon o hlavním městě Praze rovněž přímo nepřenáší na městské části (které jsou orgány města) dílčí působnosti. I zde problematiku řeší Statut hlavního města Prahy. Ten svěřuje 22 městským částem, z celkových 57, přenesenou působnost obdobnou působnosti obcí s rozšířenou působností, ne však zcela shodnou.

K novodobé historii (od roku 1990) užívání pojmu „statut“ ve městech je třeba doplnit, že nebyl vždy příslušným právním předpisem aplikován. Zaveden byl sice zákonem o obcích č. 367/1990 Sb.<sup>15</sup>, nicméně jeho novelou č. 302/1992 Sb. byl ze zákona vypuštěn. V novelizovaném § 3 tehdy platného zákona o obcích pak bylo uvedeno, že statutární město může uspořádat své vnitřní poměry ve věcech správy města obecně závaznou vyhláškou (obdobně v § 25). Pojem statut už zde ale nebyl uveden.<sup>16</sup> Pravdou je, že praxe i přesto s tímto pojmem pracovala, a zřejmě i proto se stávající právní úprava k původnímu označení tohoto vnitro-organizačního předpisu města vrátila.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> statut z latinského *statutum*, tj. ustanovení, stanovy, řád, pravidla

<sup>14</sup> Zákon o obcích § 4 odst. 1 „Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy.“

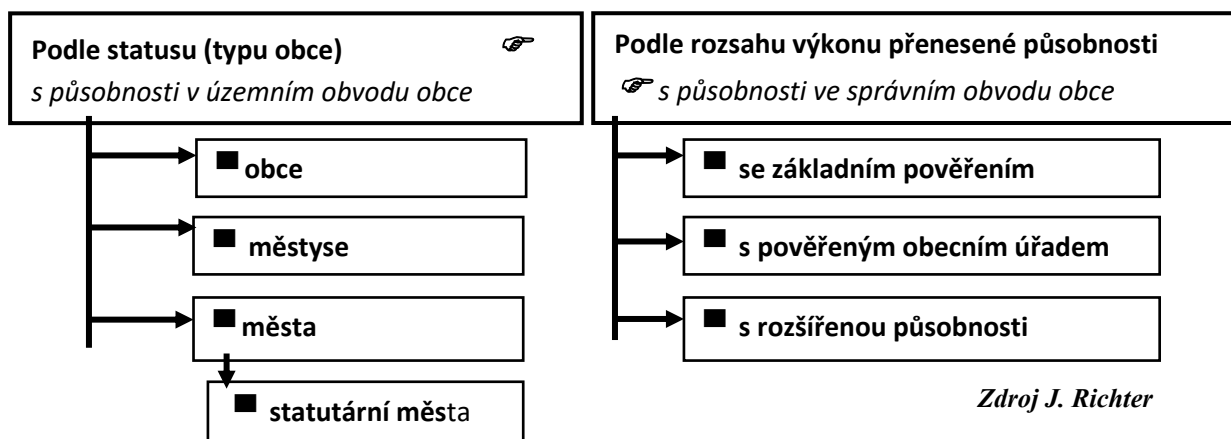
<sup>15</sup> V § 25 tohoto zákona statutární města měla přijmout „statut“, ve kterém měla stanovit zejména území jednotlivých městských částí nebo městských obvodů a úkoly orgánů statutárního města a orgánů městských částí a městských obvodů. Tento zákon ale v původním znění neurčoval formu, v jaké mělo zastupitelstvo statutárního města přijímat statut, nešlo tedy dovodit, že se tak mělo dít formou obecně závazné vyhlášky. Citováno dle: KOPECKÝ M., *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, 2010, s. 113

<sup>16</sup> KOPECKÝ M., *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, 2010, s. 114

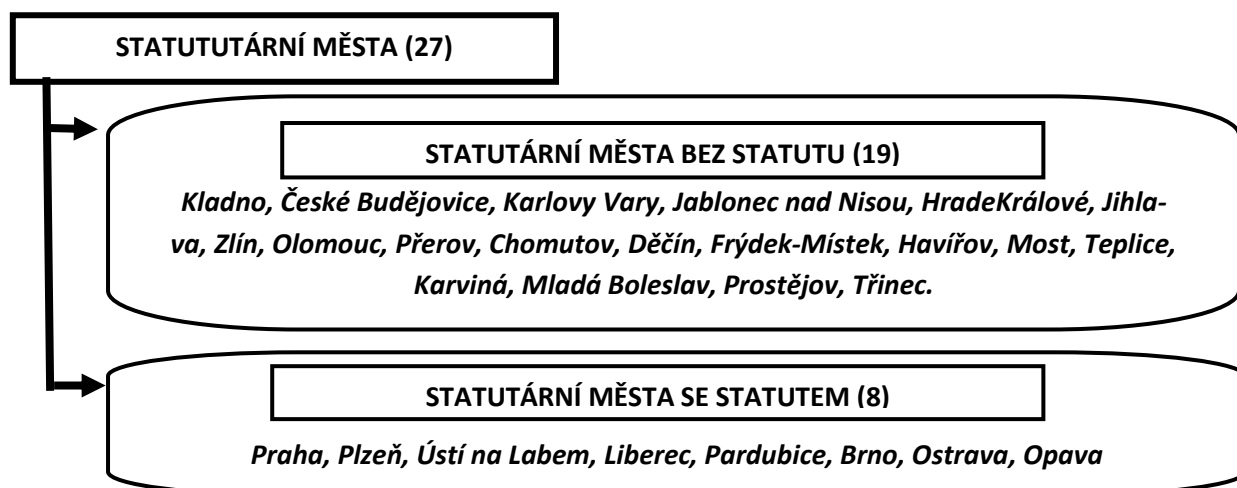
<sup>17</sup> PRŮCHA, P., *Správní právo, obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, s. 216

Zvláštnosti naší právní úpravy statutárních měst je skutečnost, že se jim může stát i město, které žádný statut nepřijímá. Je tomu tak v naprosté většině těchto měst. Zákon o obcích totiž stanoví, že území statutárních měst se *může* členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy § 4 odst. 2 zákona o obcích. Pouze statutární města, které se takto člení, jsou povinny upravit své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem ve formě obecně závazné vyhlášky § 130 zákona o obcích. Tedy stanovit výčet městských obvodů nebo městských částí, vymezit jejich území a působnost, kterou jim statutární město jako jediný právní subjekt svěří. V městských částech nebo obvodech pak jejich občané volí nejen zastupitelstvo statutárního města, ale i zastupitelstva městských částí či obvodů. Zřizují se zde i další orgány vč. úřadů městských částí či obvodů. Statutární města, která se takto nečlení, se fakticky odlišují od ostatních měst pouze formálními znaky. V čele nestojí starosta ale primátor, který ze zákona při významných příležitostech a občanských obřadech používá primátorské insignie a ne „pouze“ závěsný znak. Místostarostové se zde označují jako náměstci primátora a městský úřad je magistrátem.

*Současné členění obcí podle zákona o obcích (§ 3, § 4, § 61 odst. 1)*



*Současná struktura statutárních měst v ČR (vč. Prahy)*



V praxi se též používá i jiných označení měst než uvedených v zákoně o obcích. Setkáváme se běžně zejména s

- **okresními městy** kde sídlí okresní orgány, jakými jsou okresní státní zastupitelství či okresní soud,
- **krajskými městy**, které jsou sídly samosprávných orgánů (14 měst) nebo se sídly správních krajů (8 měst se sídly krajských soudů, krajských státních zastupitelství apod.,

- **městy sídelními**, v nichž sídlí orgány s celostátní působností. Zejména se jedná o Prahu kde sídlí naprostá většina takových institucí, ale též o Brno se sídlem zejména všech nejvyšších justičních orgánů některých profesních komor (daňových poradců, exekutorů, patentových zástupců apod. Zmínit se je možno i o Olomouci se sídlem Státního fondu rozvoje bydlení a lékařské komory či o Opavě, ve které sídlí Státní úřad inspekce práce.

## 7.2 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCÍ

Právo obcí na samosprávu je obsaženo v první řadě v Ústavě a samozřejmě v zákoně o obcích. Ústava současně poskytuje záruky proti zásahům státní mocí do obecní samosprávy. Stát je zmocněn k zásahu jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným v zákoně. Ani vláda České republiky nemůže svými usneseními zasahovat do samostatné působnosti obcí.

Ústava České republiky ani zákon o obcích, se nesnaží v žádné ze svých částí o vymezení obecné definice územní samosprávy. Oba tyto právní předpisy vč. zákona o krajích tuto působnost víceméně jen konstatují a chrání. Zákon o obcích pak ve svém ustanovení § 35 vymezuje její rozsah. Obecně se proto za samostatnou působnost obce považuje její právo spravovat své záležitosti samostatně a při výkonu samostatné působnosti se řídit pouze zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Při vydávání obecně závazných vyhlášek pak pouze zákonem. Samostatnost je zvýrazněná tím, že do ní mohou zasahovat státní orgány a orgány krajů pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným v zákoně. Nutno ovšem doplnit, že ingerence orgánů krajů do samostatné působnosti obcí byla dále minimalizována zrušením dozoru kraje nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí. V současné době zahrnuje pouze právo hejtmána kraje požadovat svolání mimořádného zastupitelstva obce a souhlas ředitele krajského úřadu k jmenování a odvolání tajemníka obce.

Ve zmíněném ustanovení § 35 zákona o obcích je uvedeno jednak pozitivní vymezení samostatné působnosti viz. „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občana obce, a které do samostatné působnosti obce svěří zákon“ a jednak negativní vymezení, které je možno z pozitivního odvodit tak, že z působnosti obcí vyloučíme ty záležitosti, které jsou „zákonem svěřeny krajům nebo jde o přenesenou působnost orgánů obce nebo je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy“.

Zákonodárce si zřejmě při vymezení rozsahu samostatné působnosti byl vědom jisté nekonkrétnosti a proto ve výčtu jednotlivých působností odkazuje na § 84, 85 a 102 zákona o obcích, což jsou působnosti zastupitelstva a rady obce. Vedle tohoto vymezení dále zákon do samostatné působnosti zahrnuje i „péči obcí v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, tj. zejména uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“. Dá se říci, že řada takto obecně vymezených působností je dále konkretizována zvláštními zákony. Např. přestupkovým zákonem na úseku ochrany veřejného pořádku, zákonem o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení na úseku sociální péče, zákonem o státní správě a samosprávě ve školství na úseku výchovy a vzdělávání.

Zastupitelstvo jako jediný ústavní a přímo občany volený orgán obce v samostatné působnosti má takřka komplexní samosprávnou pravomoc. Jak již bylo uvedeno je zejména v § 84 zákona o obcích uveden výčet působností, které jsou samosprávného charakteru. Ve výčtu je obsaženo celkem 21 položek. Některé z nich můžeme s přípustnou mírou nepřesnosti seskupit podle jejich charakteru např. na:

- **působnosti koncepční**, tj. schvalování programu rozvoje obce, schvalování územního plánu a regulačního plánu obce, schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místního referenda, navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi,

*Právo na samosprávu obcí*

- **konstitutivní působnost s vnějším zaměřením**, tj. zřizování trvalých a dočasných fondů, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, založení nebo rušení právnických osob vč. rozhodování o účasti v již založených právnických osobách, delegování zástupců obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, navrhnout a odvolávat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností s majetkovou účastí obce,
- **konstitutivní působnost s vnitřním zaměřením**, tj. volit z řad členů zastupitelstva obce a odvolávat starostu, místostarosty a další členy rady, určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni, stanovit počet členů rady obce, zřizovat a rušit výbory zastupitelstva, volit a odvolávat předsedy výborů a další jejich členy, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství.

Dále do samostatné působnosti patří zejména udělování a odnímání čestného občanství a cen obce, rozhodování v oblasti výše uvedeného hospodaření obce, slučování či oddělování obcí. Starosta obce může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, oprávnění rady obce k ukládání sankcí (pokut) podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám. Výkon samostatné působnosti je svěřen zejména voleným orgánům obce. K předcházení dřívějších pochybností zákonodárce stanovil, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obce a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

### 7.3 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ

Čl. 101 odst. 1 a čl. 105 Ústavy České republiky, které stanoví jednak, že „zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody“ jakož i že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Zákon o obcích pak v úvodních ustanoveních (§ 7 odst. 2) uvádí „Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“.



Ve srovnání s výkonem samostatné působnosti se přenesená působnost odlišuje následujícími charakteristickými znaky:

- rozsah výkonu přenesené státní správy je oproti samosprávě omezen pouze na záležitosti, které jsou obcím výslovně svěřené zákonem, zvláštnosti obcí je, že tyto záležitosti jsou jim svěřovány diferencovaně, když zákon o obcích rozlišuje pro výkon přenesené působnosti tři stupně obcí,
- při výkonu přenesené státní správy se orgány obce neřídí pouze zákony a jinými právními předpisy, ale i usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů publikovanými ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, návrhy opatření, popřípadě
- kontroly výkonu přenesené působnosti,
- orgány obce vykonávající přenesenou státní správu jsou instančně podřízeny věcně příslušným orgánům krajů a odvětvově řízeny věcně příslušnými ústředními správními orgány; stát tak spolu s dozorem disponuje oproti samosprávě podstatně rozsáhlejšími a intenzivnějšími prostředky k zajištění řádného výkonu přenesené působnosti obcemi,
- vzhledem k nestátnímu charakteru obcí a tím i výkonu úkolů státu nestátními subjekty je výkon přenesené působnosti úplatnou záležitostí, obce se ovšem nerady spokojují s tím, že za plnění úkolu státu nedostávají proplaceny skutečné náklady, ale pouze příspěvek na náhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti,

### 7.4 KATEGORIZACE OBCÍ PRO VÝKON PŘENESENÉ STÁTNÍ SPRÁVY

Pro výkon samostatné působnosti nejsou obce nijak kategorizovány. Není tomu tak ale při výkonu přenesené působnosti. Vzhledem k velkému počtu obcí v ČR a navíc s poměrně malým počtem obyvatel ( do 1000 občanů takřka 80 % obcí ) nelze zajistit kvalifikovaný výkon přenesené státní správy ve všech obcích. Tento neblahý stav se odráží v nezbytné diferenciaci obcí podle rozsahu vykonávané přenesené státní správy (přenesené působnosti). Zákon o obcích upravuje tříступňovou diferenciaci, která je dále konkretizována zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, jakož i vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (dále jen vyhláška).

*Důvody nezbytnosti kategorizace obcí pro výkon přenesené státní správy*

#### **Obce se základním rozsahem výkonu přenesené státní správy**

Přenesená státní správa je vykonávána všemi obcemi na území České republiky. Nejpočetnější kategorii tvoří obce, v nichž je vykonávána státní správa pouze v základním rozsahu, aniž je přihlédnuto k jejich velikosti, významu či počtu obyvatel. Negativně je možno tyto obce vymezit tak, že se jedná o obce, které nejsou obcemi s pověřeným obecním úřadem nebo obcemi s rozšířenou působností. Pro vymezení této kategorie zvláštní zákony zpravidla uvádí, že určitou působnost vykonává „obec“ či „orgán obce“.

#### **Obce s pověřeným obecním úřadem**

Obecně jsou nazývány tzv. dvojkovými obcemi a byly zřízeny již v roce 1990. Tyto obce jsou nyní jmenovitě stanoveny v příloze č. 1 zmiňovaného zákona č. 314/2002 Sb., kde je jich uvedeno podle krajů 388. Vedle základního pověření, které vykonávají všechny obce je obcím tohoto stupně zvláštními zákony svěřena i další působnost, kterou vykonávají ve svých správních obvodech vymezených vyhláškou. Správní obvod se v tomto případě již nekryje s územím obce, ale je rozšířen o území obcí pro něž je přenesená státní správa vykonávána. Nutno ale doplnit, že pokud obec s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou státní správu v širším rozsahu i pro obce se základním pověřením, neznamená to, že je jim nadřízená. Nikdy ji nepřisluší přezkoumávat rozhodnutí obcí ze základním pověřením vydaná v jejich kompetenci. Přezkumným orgánem zůstává příslušný odbor krajského úřadu.

Je-li výkon přenesené působnosti svěřován této kategorii obcí zvláštní zákony pak zpravidla stanoví, že přenesenou působnost vykonávají „obce s pověřeným obecním úřadem“. To ne-

brání tomu, aby v obcích této kategorie fakticky vykonávaly přenesenou působnost pro správní obvod zvláštní orgány nebo pověřené komise rady.

### Obce s rozšířenou působností

Zrušení okresních úřadů jako územních orgánů státní správy s všeobecnou působností na konci roku 2002 mělo za následek vznik obcí s rozšířenou působností. Jde o 205 tzv. „trojkových“ obcí jmenovitě uvedených v zákoně č. 314/2002 Sb., které vedle základního pověření a pověření dvojkových obcí, vykonávají další působnosti svěřené jim zvláštními právními předpisy. Zejména se jedná o zhruba 80 % kompetencí zrušených okresních úřadů (zhruba 20 % přešlo na krajské úřady). Jedná se o obce s nejširším pověřením k výkonu přenesené státní správy a jejich správní obvody zahrnují příslušné správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem i obcí se základním pověřením.

Ukládají-li zvláštní zákony těmto obcím výkon přenesené státní správy hovoří o „obci s rozšířenou působností“. Ani v tomto případě se nejedná vůči obcím s menším rozsahem výkonu přenesené státní správy o nadřízenost a podřízenost.

Za situace kdy jsou obce s vyšším než základním pověřením k výkonu přenesené státní správy výčtově uváděny v zákoně, musel zákonodárce stanovit i postup pro případ, že některá z nich nebude schopna v rozsahu pověření přenesenou státní správu vykonávat. Pro tento případ mohou mezi sebou obce vykonávající přenesenou státní správu ve správním obvodu obce s pověřeným obecním úřadem uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Totéž mohou učinit obce s rozšířenou působností ve správním obvodu příslušného krajského úřadu. Proces uzavírání tohoto typu specifických smluv upraví nový zákon o správním řízení. V zákonem stanovených případech může Ministerstvo vnitra rozhodnout o změně vykonavatele přenesené působnosti nebo o její delegaci.

Uváděnou třístupňovou diferenciaci obcí je nutno doplnit. Mezi obce se základním pověřením a obce s pověřeným obecním úřadem existuje mezistupeň tj. obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem. Zcela samostatně pak stojí hlavní město Praha s působností kraje.

## 7.5 ÚZEMNÍ ZÁKLAD OBCÍ

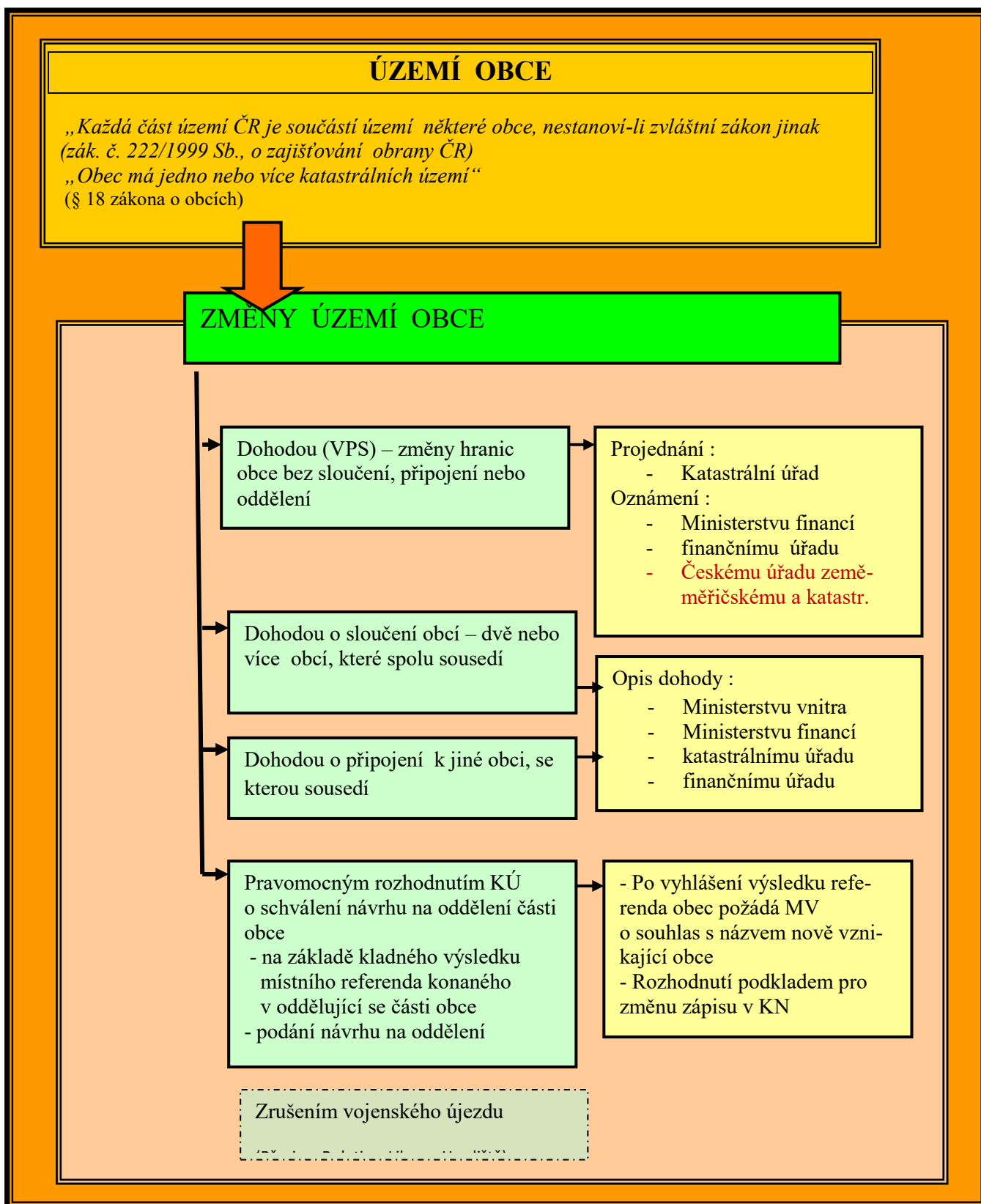
*„Každá část území České republiky je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (např. zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů)“*  
*„Obec má jedno nebo více katastrálních území“* § 18 zákona o obcích.

Jak bylo výše uvedeno patří území obce k jejím základním charakteristickým znakům. Celé území České republiky je fakticky členěno na území jednotlivých obcí (s výjimkou vojenských újezdů), které tvoří jedno nebo více katastrálních území. Obce se tak nikdy nemohou dělit o jedno katastrální území. To ovšem neznamená, že území (hranice) každé obce je neměnné.

Ke změnám území či hranic obcí může dojít zejména:

- dohodou obcí o změně hranic;
- sloučením či připojením;
- oddělením části obce;
- zrušením vojenského újezdu.

**Změny  
území  
obce**



Zdroj: vlastní



Česká republika se svými takřka 6 300 obcemi patří do absolutní evropské špičky, co se počtu obcí týká. Totéž platí i pro průměrný počet obyvatel na jednu obec, který se pohybuje kolem 1 600 občanů. Srovnatelná Francie však jednak zdůrazňuje, že orgány obcí i v nejmenších z nich jsou základem občanské společnosti, ale zejména zde platí jiný systém územní veřejné správy (pouvoar municipal = oddělený systém územní státní správy a samosprávy), který takový stav umožňuje. Bezprostředně po roce 1990 byly integračním snahy sedmdesátých a osmdesátých let minulého století označovány za administrativní a necitlivé vůči potřebám občanů daných obcí. I když obdobný proces proběhnul ve Švédsku na počátku osmdesátých let kdy se počet obcí snížil pod 300. Po roce 1990 u nás docházelo k opačnému vývoji, poznamenaném masovým vznikem nových obcí jejich oddělováním od stávajících obcí. Často se jednalo o obce s několika desítkami obyvatel, které nebyly způsobilé vykonávat přenesenou státní správu. Do zákona o obcích byla proto vložena ustanovení, která další vznik takovýchto malých obcí neumožňují. Nicméně velký počet obcí v ČR je záležitostí nadále problémovou.

### ÚZEMÍ OBCE A KATASTRÁLNÍ ÚZEMÍ

Je třeba zdůraznit, že nelze ztotožňovat pojmy „území obce“ a „katastrální území“ (jedno či více), což se často v praxi stává.

■ **Území obce**, ve smyslu obecního zřízení, je pojem právní, který společně s občany obce, majetkem obce a pravomocemi, jimiž je obec nadána, právně a současně i fyzicky ohraničuje obec jako samosprávnou korporaci,

■ **Katastrální území** je technická jednotka (evidenční pojem), kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru nemovitostí společně evidovaný soubor nemovitostí (§ 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb.),

Podle platných právních předpisů není možné, aby se území obce nekrylo s jedním či více katastrálními územími, nebylo tomu tak vždy. Před rokem 1989 docházelo ke změnám hranic obcí jejich odlučováním či slučováním z rozhodnutí okresního, resp. krajského národního výboru a tento proces v podstatě nepodléhal žádným limitujícím podmínkám, vyplývajícím z právních předpisů.

## 7.6 OBČANSKÝ ZÁKLAD OBCÍ

Ústavou České republiky (čl. 99 odst. 1) a zákonem o obcích (§ 1) je obec, mj. definována jako **Společenství občanů obce**. Nelze proto jinak než dovést, že pokud by v předmětném území nebylo osob s trvalým pobytem nemohlo by se jednat o obec. Obecní občanství tak patří k základním a neopominutelným existenčním znakům každé obce.

Současná právní úprava jednak vymezuje podmínky nabytí obecního občanství a následně s ním, po dosažení věku zletilosti, spojuje určitá subjektivní práva. Vymezuje i další okruh osob, které těmito právy zcela nebo zčásti rovněž disponují, a to i když občany obce nejsou (osoby s právy občanů obce). Ne každá osoba, která se v obci zdržuje a dokonce zde i bydlí nebo podniká je jejím občanem. Podmínkou obecního občanství je, že se jedná o fyzickou osobu, která je:

- státním občanstvím České republiky,
- přihlášená v obci k trvalému pobytu.

### Práva občanů obce

Každá fyzická osoba, která splňuje podmínky občanství, ale nedisponuje zmiňovanými subjektivními právy. Proto musí ještě splňovat další podmínku, kterou je zletilost, tedy věková

hranice 18 let.. Teprve takovýto občan se může aktivně podílet a ovlivňovat chod obce. Disponuje k tomu podle zákona o obcích ( § 16 ) těmito právy:

- **volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.** Jedná se o typické tzv. „blanketní“ ustanovení zákona, když pro naplnění tohoto práva je občan odkazován na jiný právní předpis, kterým je v tomto případě zákon, který upravuje volby do zastupitelstev obcí.
- **hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.** Druhé a současně poslední blanketní ustanovení odkazující při naplňování tohoto práva na zákon o místním referendu.
- **vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.** Ač se toto právo může jevit jako samozřejmé za předchozí právní úprav nebylo vymezeno. Vystoupit na jednání obecního zastupitelstva bylo možno pouze s jeho souhlasem. Současná právní úprava tak více odráží potřebu rozšíření municipální demokracie a zapojení občana do dění v jeho obci. Nicméně realizace práva nemůže být bezbřehá, proto nelze diskutovat na jakémkoliv téma, ale pouze to, které je na programu jednání a jednací řád zastupitelstva nám může jeho rozsah modifikovat, nikoliv ale zakázat.
- **vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,** a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Právo je zachováno z předchozí právní úpravy. Jedná se o vyjádření stanoviska občana k rozpočtu a závěrečnému účtu před jeho schválením na zastupitelstvu.
- **nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu** za obce za předcházející kalendářní rok, usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. „Nahlížecké právo“ je konstruováno tak, že o čem se jedná veřejně tam je právo nahlížet do všech „výstupních“ písemností. V případě neveřejných zasedání je informativní hodnota omezena pouze na usnesení.
- **požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce;** je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů. Občan může samozřejmě žádat o zařazení na jednání zastupitelstva obce či rady obce jakéhokoliv bodu programu s jediným omezením, že se týká samostatné působnosti. V takovém případě je věcí rady či zastupitelstva zda jej na program jednání vůbec zařadí a pokud ano tak kdy. Jinak je tomu, když občan takovouto žádost doloží stanoveným počtem podpisů. Je-li směřována vůči zastupitelstvu obce, musí být projednána fakticky zařazena na jeho nejbližší zasedání, když jejich zákonná periodicitu je nejméně 1x za 3 měsíce. V praxi je toto právo takřka nerealizovatelné v prostředí velkých měst. Zde by musely být pořádány rozsáhlé podpisové akce, které by samotný žadatel ztěžka zvládnul.
- **podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty;** orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Je třeba doplnit, že oprávněním občana obce uvedených v § 16 zákona o obcích odpovídá povinnost obce, resp. jejích orgánů uplatnění daných oprávnění občanu obce umožnit. V případě, že by obec tato oprávnění neumožnila, porušila by tím zákon.

## Osoby s právy občanů obce

Nejen občané obce disponují uvedeným katalogem práv. Vnitrostátní vývoj i vstup do Evropské unie si vyžádal potřebu rozšířit jejich nositele i na další osoby, které sice nenaplní znaky občanství obce, ale svědčí jim jiné důvody, pro aktivní využívání všech nebo jen některých práv občana obce.

Zákonodárce v roce 2000 pod vlivem očekávaného vstupu do Evropské unie stanovil, že všechna práva občana obce bude mít i cizí státní občan samozřejmě starší 18, který je v obci hlášen k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. To má za následek, že počínaje květnem roku 2004 disponují všemi výše uvedenými právy občana obce státní příslušníci zemí Evropské unie, pokud jsou přihlášení k trvalému pobytu v některé obci České republiky. S jedinou výjimkou nemohou se stát osobou zastupující obec navenek nebo jejím zástupcem (starostou - místostarostou, primátorem - náměstkem primátora). Jednalo-li by se o občana jiné než členské země EU, měla by taková osoba práva občana obce v České republice pouze pokud byla uzavřena příslušná bilaterální a reciproční smlouva se zemí, ke které má taková osoba občanství.

Omezení pouze na státní příslušníky jiných států vyvolává diskusi, když osoby bez státní příslušnosti i když mají trvalý pobyt v obci fakticky práv jejího občana nemohou nabýt.

Další skupinu osob s právy občanů obce mají občané české republiky fyzické starší 18 let, které sice nemají v obci trvalý pobyt, ale jsou vlastníky nemovitostí na jejím katastrálním území. Od roku 2000 i oni mohou ovlivňovat život v obci, když z titulu vlastnictví do rozpočtu obce přispívají. Nemohou zde však volit a být voleni, jakož nemohou zde hlasovat v místním referendu.

Vystoupit na jednání zastupitelstva k projednávaným věcem může i **čestný občan** obce.

Nelze opominout ani výkon tzv. petičního práva, podle kterého má každý právo obracet se sám nebo jinými nejen na orgány státní, ale též orgány územní samosprávy se svými žádostmi, návrhy a stížnostmi.

## 7.7 EKONOMICKÝ (MAJETKOVÝ) ZÁKLAD OBCÍ

Ekonomickým základem, který opět patří k základním znakům obce jako veřejnoprávní korporace s vlastní právní subjektivitou, je majetek obce. Obec jako suverénní vlastník svého majetku disponuje všemi obecnými atributy, které jsou s institutem vlastnictví spojeny.

Obec hospodář jak s majetkem nemovitým, tj. s pozemky a stavbami spojenými pevně se zemí základem, tak s věcmi movitými včetně finančních prostředků. Obec může svůj majetek získávat vlastní činností, podnikatelskou činností, z vlastních příjmu podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů, bezúplatným převodem od státu, darování apod. Obec má zákonem uloženo, že musí nebo je povinna svůj majetek využívat účelně a hospodárně, pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, vést evidenci svého majetku, chránit svůj majetek před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím, chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Rovněž trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k jejich promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

**Majetek  
obcí**

Za účelem zajištění veřejné kontroly při nakládání s obecním majetkem jsou obcím uloženy další povinnosti, které obecné vlastnické právo neomezeně nakládat s předmětem vlastnictví poněkud omezují.

### ***Omezené ručení***

Obec nesmí pod hrozbou neplatnosti právního úkonu ručit svým majetkem za závazky fyzických a právnických osob. Výjimkou jsou mj. závazky ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky úvěru určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národních fondů, závazky z téže smlouvy, jsou-li peněžní prostředky úvěrem získané určené pro investici do obcí vlastněných nemovitostí, závazky těch, jejichž zřizovatelem je obec.

### ***Zveřejňování záměru o nakládání s majetkem***

Fakticky specifickou formou veřejné soutěže je povinnost obce zveřejnit na svůj záměr, že hodlá svůj nemovitý majetek prodat směniti, darovat, pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku. Záměrem je právně neformalizovaná listina, v níž však musí být nejméně uvedeno, že obec hodlá určitým způsobem naložit se svým movitým majetkem a předmětný majetek alespoň v základních znacích stanovených zvláštními právními předpisy identifikovat.

Zveřejňování musí být učiněno na úřední desce obce po dobu 15 dnů a před projednáním v příslušném orgánu obce. Sankci za nevyvěšení záměru je neplatnost právního úkonu od samého počátku. Ze zveřejňovací povinnosti jsou vyňaty pronájmy bytů a hrobových míst, jakož i pronájmy nebo výpůjčky majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí.

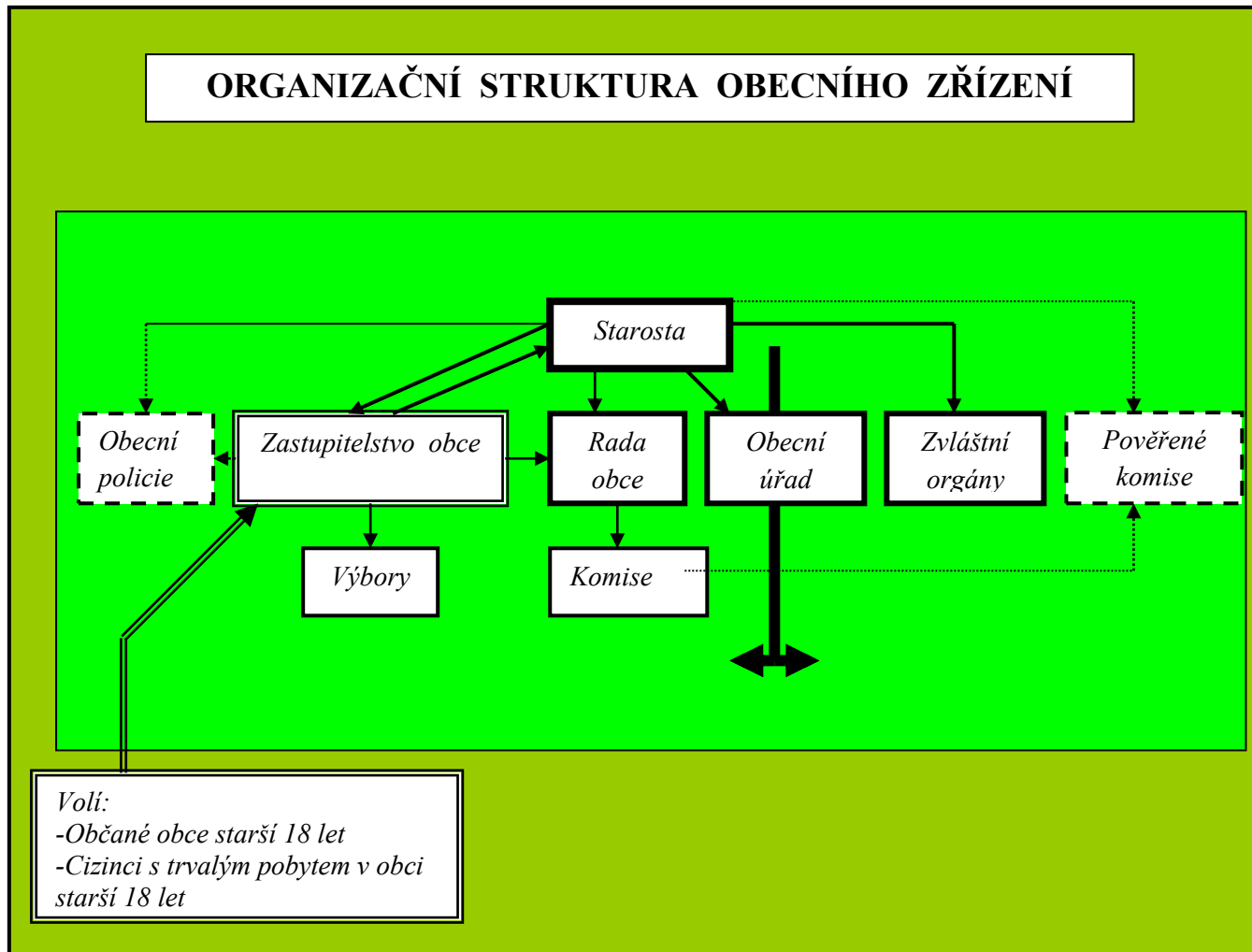
### ***Rozpočet, závěrečný účet a přezkum hospodaření***

K povinnostem obce jako účetní jednotky patří i sestavování, veřejné projednávání a schvalování rozpočtu a závěrečného účtu. Ve všech případech je občan obce starší 18 let a osoby s právy občanů obce oprávněni aktivně rozpočet a závěrečný účet ovlivňovat. Veřejné projednávání spočívá v tom, že obec je povinna již o samotných návrzích rozpočtu a závěrečného účtu občany obce informovat. V průběhu projednávání na zastupitelstvu se občané mohou k rozpočtu a závěrečnému účtu ústně nebo písemně vyjadřovat a po jejich schválení do nich nahlížet.

Přestože obec disponuje rozsáhlými vnitřními kontrolními nástroji její hospodaření podléhá i vnějšímu nezávislému přezkumu. Obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti (dále jen „auditor“). Přezkoumání hospodaření obce provádí kraj v přenesené působnosti. Nepožádá-li však obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

## **7.8 ORGÁNY OBCE**

Působnost obcí ať již samostatnou nebo přenesenou vykonávají orgány obce. Již bylo dříve uvedeno, že Ústava České republiky vymezuje základní charakteristiku zastupitelstva obce, když stanoví, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“. Dále mimo jiné vymezuje způsob volby zastupitelstva (tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva) a jeho čtyřleté volební období. Zákon o obcích pak potvrzuje v § 5 a 6 ústavní postavení zastupitelstva obce a vyjmenovává i další orgány obce.



Zdroj: vlastní

Vzhledem k tomu, že tentýž zákon zmiňuje vedle obcí i jiné druhy obecního zřízení, tj. města a statutární města, vyjmenovává pro každé z nich jejich orgány takto:

Zastupitelstvo obce	Rada obce	Starosta	Obecní úřad	Zvláštní orgány obce
Zastupitelstvo městyse	Rada městyse	Starosta	Úřad městyse	Zvláštní orgány městyse
Zastupitelstvo města	Rada města	Starosta	Městský úřad	Zvláštní orgány města
Zastupitelstvo statutárního města	Rada statutárního města	Primátor	Magistrát	Zvláštní orgány statutárního města
Zastupitelstvo městské části /obvodu	Rada městské části /obvodu	Starosta	Úřad městské části /obvodu	Zvláštní orgány městské části /obvodu

Zdroj: vlastní

Zákon o obcích rovněž stanoví, orgánem obce se může stát komise rady, ale pouze za podmínky, že ji byl svěřen výkon přenesené státní správy. Komise rady se tak mohou vyskytovat „pouze“ jako poradní a iniciativní orgán rady nebo v případě pověření jako orgán obce. Hovoříme pak o pověřených komisích rady. Orgánem obce je obecní policie.

Obec i kraj informují občany o činnosti svých orgánů zejména na zasedání svého zastupitelstva.

### 7.9 ZASTUPITELSTVO OBCE

Zastupitelstvo je nejvyšší orgán obce v její samostatné působnosti. Oporou pro takovou charakteristiku je, že se jedná o jediný orgán obce s ústavním vymezením, jakož i to, že je rovněž jediným občanů přímo voleným orgánem obce. Jeho legitimita se tak odvozuje přímo od občanů obce. Zastupitelstvo patří mezi kolegiální orgány obce, což znamená, že je tvořeno členy zastupitelstva, které podle intenzity funkčního zařazení k obci členíme na „uvolněné členy zastupitelstva“ a „ostatní (neuvolněné) členy zastupitelstva“.

#### **Počet členů zastupitelstva**

Východiskem pro stanovení počtu členů zastupitelstva je jednak počet obyvatel obce k 1. lednu roku, v němž se konají volby a jednak velikost územního obvodu obce. Počet členů se stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městě, městském obvodu, městské části

do 500 obyvatel	5 až 15 členů
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů.

**Vztah  
počtu  
obyvatel  
k počtu  
členů  
zastupitel-  
stva**

Zastupitelstvo, které má být ve volbách zvoleno je, co se týče počtu jeho členů, ovládáno zastupitelstvem, jehož funkční období končí. Toto zastupitelstvo totiž může stanovit v mezích daných zákonem počet členů budoucího zastupitelstva. Pokud se k tomu rozhodne, musí tak učinit se značným časovým předstihem 85 dnů přede dnem voleb. Do dvou dnů po stanovení počtu musí být toto oznámeno na úřední desce obecního úřadu a případně i způsobem v obci obvyklým. Předstih je důvodný, když se jedná o významnou informaci pro politické strany a volební seskupení. Na jejím základě začínají sestavovat volební kandidátní listiny. Pro případ, že by zastupitelstvo obce, jehož volební období je u konce, bylo ve věci nečinné, stanoví zákon, že budoucí zastupitelstvo bude mít stejný počet členů jako končící.

Význam zastupitelstva se fakticky zvyšuje v nejmenších obcích do 500 obyvatel, pokud zde bylo voleno méně než 15 členů zastupitelstva. V takových obcích se nezřizuje rada a zastupitelstvo se spolu se starostou rozděluje i o její vyhrazenou působnost.

#### **Zasedání zastupitelstva obce**

Zastupitelstvo obce je jediným obecním orgánem, jehož zasedání jsou vždy veřejné. Zásada veřejnosti zasedání obecního zastupitelstva je provázána s povinností obecního úřadu informovat nejméně se 7 denním předstihem před zasedáním zastupitelstva o místě, době navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva, a to na úřední desce a vedle toho i způsobem v místě obvyklém. Právo navrhnout program jednání mají ze zákona členové zastupitelstva obce, rada obce a výbory. Tento výčet však může být doplněn o další subjekty jednacím řádem zastupitelstva obce např. o komise, občany obce. Návrhy je možno předkládat i přímo na zasedání zastupitelstva. Stane-li se tak, pak ale o zařazení na program rozhodne zastupitelstvo. Veřejnost jednání zastupitelstva ovšem nelze spojovat s všeobecným právem do jednání zasahovat. Zde je možno rozlišovat

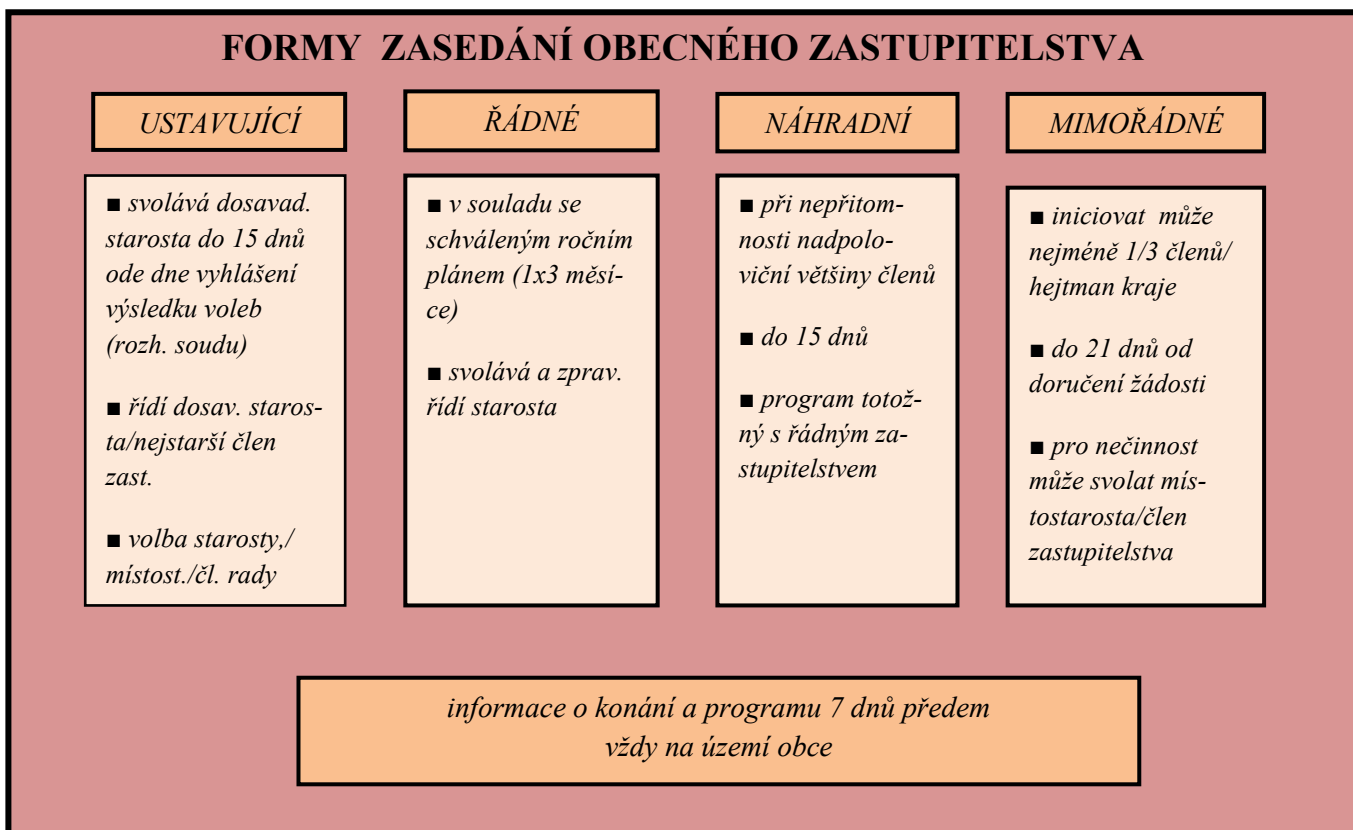
- **pasivní účastnickou způsobilost**, která zahrnuje pouze právo účasti, bez možnosti aktivního ovlivňování průběhu zasedání bez práva slova nebo předkládání návrhu na program jednání. Tato způsobilost není omezena věkem, občanstvím ani jiným podobným censem,
- **aktivní účastnickou způsobilost**, která naopak zahrnuje nejen právo účasti, ale i ovlivňování jeho průběhu. Vedle výše uvedených subjektů, které mají právo činit návrhy na doplnění programu jednání i v jeho průběhu jsou to dále subjekty disponující právem na udělení slova v průběhu zasedání, tedy s právem vystupovat k jednotlivým projednávaným bodům programu zasedání. Patří sem členové vlády nebo jimi určené zástupci, senátoři, poslanci, zástupci orgánů kraje. Dále též předsedové osadních výborů zřízených zastupitelstvem obce, občané obce a osoby s právy občanů obce či tajemník obecního úřadu.

Podrobnosti o jednání zastupitelstva obce si toto upraví svým vnitřním předpisem a to jednací řád. Nicméně nemůže takto upravit usnášenischopnost zastupitelstva obce, která je stanovena zákonem o obcích. Podmínkou k tomu, aby zastupitelstvo mohlo vůbec začít jednat, je přítomnost nadpoloviční většiny jeho členů. Je-li tato podmínka splněna pak pro každé usnesení musí hlasovat nikoliv většina přítomných členů, ale většina všech členů zastupitelstva obce.

Ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích uvádí, že obecní úřad má informační povinnost o zasedání zastupitelstva, která se váže k obecnímu úřadu. Jde vlastně o množinu informací, jejímiž dílčími prvky jsou informace nejméně o:

- **místě konání zastupitelstva (jeho formě),**
- **době konání zastupitelstva,**
- **navrženém programu jednání zastupitelstva.**

Mezi formy zasedání obecního zastupitelstva patří ustavující, řádné, náhradní a mimořádné.



### ***Ustavující zasedání zastupitelstva***

První zasedání zastupitelstva, které se koná po volbách se s ohledem na svůj konstitutivní program, stanovený zákonem, nazývá ustavujícím. Zákon o obcích stanoví, že toto zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svolává dosavadní (funkčně dosluhující) starosta po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, a jestliže byl návrh na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování podán, do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z podaných návrhů nebylo vyhověno. Pokud by se ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce nekonalo v uvedené lhůtě, svolá je po uplynutí této lhůty Ministerstvo vnitra, ledaže soud vyhověl návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování. Informaci o svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce zveřejní Ministerstvo vnitra na své úřední desce.

Dosavadní starosta nejen ustavující zasedání svolává, ale zpravidla mu i předseda. Nicméně funkce předsedajícího ustavujícího zasedání se může ujmout i nejstarší člen zastupitelstva obce. V obou případech právo řídit zasedání trvá pouze do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta. To znamená, že stávající starosta nebo nejstarší člen zastupitelstva „řídí“ složení slibu členů nového zastupitelstva, volbu mandátové a volební komise a volbu starosty. Nově zvolený starosta svým zvolením nabývá právo předsedat dále zasedání a řídit volbu místostarostů a dalších členů rady. Zvolením je zákonem stanovený program ustavujícího zasedání naplněn.

### ***Řádné zasedání zastupitelstva***

Pojem řádné zasedání ZoO nezná. Nicméně je takto v praxi nazýváno zasedání zastupitelstva, které se schází podle potřeby nejméně však jednou za tři měsíce, a to zpravidla na základě harmonogramu (plánu) zasedání zastupitelstva, které si tento orgán obce sám sestavuje. Jednak při tom stanoví termíny konání jednotlivých zasedání a jednak jejich program vyplývající z působnosti zastupitelstva. Usnesením pak plánu konání zasedání řádného zastupitelstva schvaluje.

### ***Náhradní zasedání zastupitelstva***

Konání náhradního zasedání zastupitelstva je podmíněno nepřítomností nadpoloviční většiny členu zastupitelstva na řádném nebo mimořádném zasedání. Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, pouze je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Není-li tomu tak při zahájení jednání zastupitelstva nebo v jeho průběhu, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se pak koná jeho náhradní zasedání, které se svolává tak jako řádné zasedání.

### ***Mimořádné zasedání zastupitelstva***

Mimořádné zasedání zastupitelstva se koná, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtman kraje. Stane-li se tak, pak je starosta povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, a to nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy byla žádost doručena obecnímu úřadu. Neučinil-li by tak, je ke svolání zastupitelstva oprávněn místostarosta, popřípadě jiný člen zastupitelstva obce.

### ***Hlasování na zasedání zastupitelstva***

Stanovení způsobu hlasování, pořadí řečníků a dalších podrobnosti jednání zastupitelstva si toto upraví svým vnitřním předpisem, kterým je jednací řád. Nicméně, jak bylo výše uvedeno, ZoO stanoví, že každé zasedání zastupitelstva je schopno se platně usnášet za předpokladu přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů. Stane-li se tak, je k platnému přijetí usnesení, rozhodnutí nebo volbě potřeba rovněž nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.



**Zápis z jednání zastupitelstva**

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. Náležitosti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce stanoví Zákon obcích. Zápis je nutno vyhotovit do 10-ti dnů po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí.

O námitkách člena zastupitelstva k zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva.

**7.10 ČLEN ZASTUPITELSTVA OBCE**

Členem zastupitelstva obce se může stát pouze občan obce starší 18 let a při splnění zákonných podmínek i cizinec s trvalým pobytem v obci byli-li zvoleni a složili zákonem stanovený slib. Ukončením hlasování nabývají zvolení občané mandát člena zastupitelstva a volební komise jim následně vydá osvědčení o zvolení. Práv a povinnosti člena zastupitelstva se zvolený občan ujímá bezvýhradným složením slibu zpravidla na ustavujícím zasedání zastupitelstva a před tímto zastupitelstvem.

Text slibu:

*"Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."*

Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy.

Odmítnutí složení slibu nebo složení slibu s výhradou má za následek zánik mandátu člena zastupitelstva.

Výkon funkce člena zastupitelstva se v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, považuje za výkon veřejné funkce. Zákoník práce definuje (§ 201), že výkonem veřejné funkce se rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezená funkčním nebo časovým obdobím a obsazována na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.

**Veřejná  
funkce**

Podle tohoto zákona se za výkon veřejné funkce považuje například výkon funkce poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu, senátora Senátu Parlamentu, člena zastupitelstva územního samosprávného celku nebo přisedícího. Přiznání statutu veřejného funkcionáře má za následek, že člen zastupitelstva nemůže být pro výkon své funkce krácen v právech vyplývajících z jeho pracovního či obdobného poměru.

Z rozhodnutí zastupitelstva mohou být někteří jeho členové pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění. Zákon o obcích přitom nijak neomezuje zastupitelstvo obce v tom, kolik jeho zastupitelů bude uvolněných a kolik neuvolněných. Zejména v malých obcích je tak poměrně obvyklé, že z finančních důvodů není uvolněn žádný člen zastupitelstva obce.

Je třeba zdůraznit, že výkon funkce člena zastupitelstva nelze za žádných okolností považovat za pracovněprávní vztah. Žádný ze zastupitelů se po svém zvolení a složení slibu nestává zaměstnancem obce a ani obec není vůči členům zastupitelstva jejich

**Práva a povinnosti členů zastupitelstva při výkonu funkce**

*Člen zastupitelstva má při výkonu funkce mj. práva:*

**Iniciativní** tj. předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání,

**Interpelační** tj. vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,

**Informační** tj. požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisí s výkonem jeho funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Dále má právo na :  
**odměnu**

• uvolněný člen zastupitelstva = nárok na měsíční odměnu a odměnu při skončení funkčního období,

• neuvolněný člen zastupitelstva = může být poskytnuta měsíční odměna

**pracovní volno,**

• uvolněný člen zastupitelstva = bez náhrady mzdy ve veřejném zájmu,

• neuvolněný člen zastupitelstva = s náhradou mzdy.<sup>18</sup>

Člen zastupitelstva má rovněž nárok na **náklady spojené s výkonem funkce** pokud jsou spojené s výkonem funkce (cestovní a jiné náklady).

Mezi **povinnosti** člena zastupitelstva patří při výkonu funkce zejména zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, případně jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uložily, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.

### **Zánik mandátu člena zastupitelstva**

Mandát člena zastupitelstva zaniká :

- **ze zákona**, splněním stanovené skutečnosti, a to bez rozhodování nebo souhlasu orgánu obce. Rozhodnými skutečnostmi pro zánik mandátu jsou mj. *odmítnutí složení slibu, složení slibu s výhradou, úmrtí člena zastupitelstva.*
- **z vůle zastupitelstva**, mj. *vysloví-li to příslušné zastupitelstvo z důvodů pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, člen zastupitelstva přestal být volitelným nebo pro neslučitelnost funkce.*

Mandát člena zastupitelstva zaniká

- ukončením hlasování ve druhý den voleb ve 14:00 hodin,
- odmítnutím složení slibu nebo složením slibu s výhradou,
- odstoupením,
- neslučitelností funkce,
- ztrátou volitelnosti, (např. změna trvalého pobytu)
- dnem sloučení, připojení obcí
- pravomocným rozhodnutím soudu, kterým byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody
- úmrtím.

<sup>18</sup> Podle § 201 odst. 3 zákoníku práce max. 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce.

Funkce člena ZK je veřejnou funkcí a zastupitel nesmí být zkrácen na právech, vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

§ 68 odst. 1

Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu.

**POČET ČLENŮ ZASTUPITELSTVA**

do 500 obyvatel 5 až 15 členů  
nad 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů  
nad 3 000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů  
nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů  
nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů

§ 69

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování.

Člen zastupitelstva obce skládá slib před zastupitelstvem obce na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní.

Slib je složen bezvýhradným pronesením slova "slibuji".

Člen zastupitelstva obce potvrdí složení slibu svým podpisem.

Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát :

- osobně a
- v souladu se svým slibem a
- není přitom vázán žádnými příkazy.

**TEXT SLIBU**

"Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

**NAVAZUJÍCÍ USTANOVENÍ § 201 ZÁKONÍKŮ PRÁCE**

„ Výkonem veřejné funkce se pro účely tohoto zákona rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je

- a) vymezená funkčním nebo časovým obdobím a
- b) obsazována na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.

Výkonem veřejné funkce je například výkon funkce poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu, senátora Senátu Parlamentu, **člena zastupitelstva územního samosprávného celku** nebo přisedícího“

## VZNIK MANDÁTU ČLENA ZASTUPITELSTVA

Mandát člena **zastupitelstva obce vzniká** zvolením  
(*okamžikem ukončení hlasování ve volební místnosti*)

Je na příslušné volební komisi, aby zjistila výsledky voleb a následně je oznámila. Po zjištění a vyhlášení výsledků voleb registrační úřad vydá nejpozději do prvního zasedání zastupitelstva zvoleným kandidátům osvědčení o zvolení.

Osvědčení se vydává až po uplynutí lhůt pro rozhodnutí soudu o návrhu na neplatnost voleb, neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta.

Složení slibu před zastupitelstvem je podmínkou pro výkon mandátu, nikoliv pro jeho vznik. Odmítnutím složení slibu nebo jeho složením s výhradou mandát zaniká.

## ZÁNİK MANDÁTU ČLENA ZASTUPITELSTVA

### ZE ZÁKONA

- *odmítnutím složení slibu*
- *složením slibu s výhradou*
- *úmrťm člena zastupitelstva*
- *dnem, kdy starosta nebo primátor obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva na mandát (rezignaci nelze vzít zpět)*
- *dnem voleb do zastupitelstva obce*
- *dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci.*

**Mandát zaniká ze zákona, splněním stanovené skutečnosti, bez rozhodování nebo souhlasu orgánu obce.**

### Z VŮLE ZASTUPITELSTVA

- *vysloví-li to příslušné zastupitelstvo z důvodů pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody*
- *člen zastupitelstva přestal být volitelným*
- *pro neslučitelnost funkcí*

Zastupitelstvo konstatuje, zda jsou splněny podmínky pro zánik mandátu. Pokud zastupitelstvo uzná splnění podmínek zániku mandátu, nemůže již rozhodnout jinak, než tak, že mandát zaniká.

## PRÁVA ČLENŮ ZASTUPITELSTVA PŘI VÝKONU FUNKCE

**Iniciativní** ► předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání,

**Interpelační** ► vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,

**Informační** ► požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

**Na odměnu** ► uvolněný člen zastupitelstva = nárok na  
a) měsíční odměnu a  
b) odměnu při skončení funkčního období,  
neuvolněný člen zastupitelstva = může být poskytnuta měsíční odměna

**Na pracovní volno** ► uvolněný člen zastupitelstva = bez náhrady mzdy ve veřejném zájmu  
► neuvolněný člen zastupitelstva = s náhradou mzdy  
!!! max. 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce

**Na náklady spojené s výkonem funkce** ► nezbytně nutně vynaložené náklady spojené s výkonem funkce (cestovní a jiné náklady)

## POVINNOSTI ČLENŮ ZASTUPITELSTVA PŘI VÝKONU FUNKCE

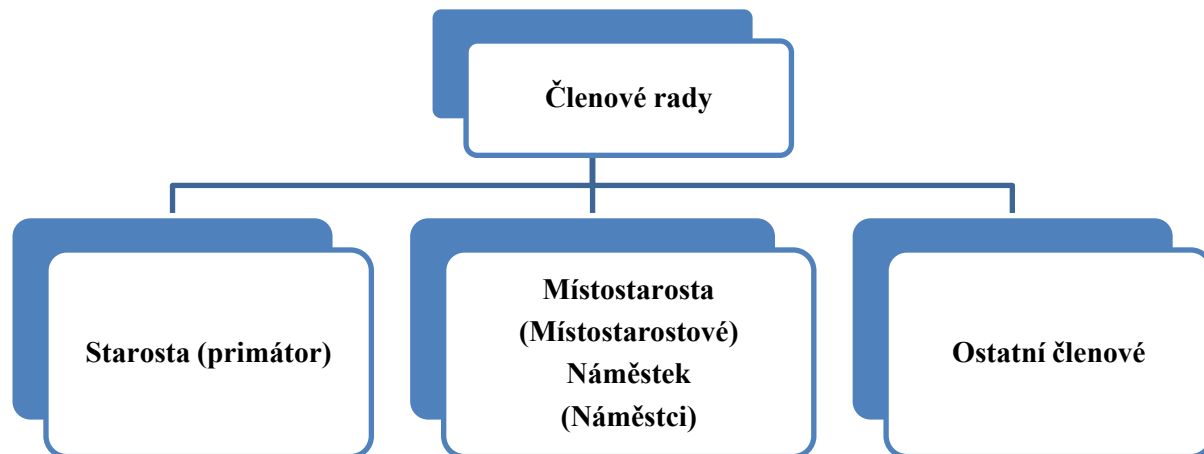
- ▶ zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, případně jiných orgánů obce, je-li jejich členem,
- ▶ plnit úkoly, které mu tyto orgány uložily,
- ▶ hájit zájmy občanů obce,
- ▶ jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce

### 7.11 RADA OBCE

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. V přenesené působnosti rada rozhoduje jen, stanoví-li tak zákon, zde jde především o pravomoc vydávat nařízení obce. Za výkon své činnosti jsou členové rady odpovědní zastupitelstvu.

**Výkonný  
orgán  
obce**

Tento orgán volí zastupitelstvo obce z řad svých členů, rovněž stanoví počet jejích členů, který musí být nejméně 5 a nejvýše 11, vždy však lichý počet. Členové se nevolí tam, kde zastupitelstvo nemá alespoň 15 členů, v tom případě její funkci plní starosta, kromě některých pravomocí jako například vydávání nařízení, které jsou v tomto případě svěřeny zastupitelstvu. Členy rady jsou starosta, místostarosta (místostarostové) a ostatní členové rady obce.



*Zdroj: vlastní*

Rada obce rozhoduje o záležitostech, které jsou jí svěřeny zákonem o obcích mj. jí přísluší zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydávat nařízení obce, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odboru obecního úřadu v souladu se zákonem o úředních územně samosprávných celcích (zák.č. 312/2002 Sb.) a schvalovat organizační řád obecního úřadu.

Vedle vyhrazené působnosti přísluší radě obce i zabezpečování rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo (např. zadávání veřejných zakázek).

Rada obce rozhoduje nadpoloviční většinou všech členů, schází se na základě svolání starosty podle potřeby. Schůze rady obce jsou neveřejné a ze schůzí se vyhotovuje zápis, jehož obsahem je počet přítomných členů, schválený program, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis se vyhotoví do 7 dnů, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným členem rady. Zápis musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

## PŮSOBNOST RADY OBCE

- **výkonná** zahrnující
  - přípravu jednání zastupitelstva obce,
  - plnění usnesení zastupitelstva obce,

- **vyhrazená** , v jejímž rámci je jí svěřeno
  - zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
  - plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce,
  - rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti
  - vydávat nařízení obce,
  - projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené ji členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,
  - stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,
  - na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odboru obecního úřadu v souladu se zákonem o úřednících územně samosprávných celků (zák.č. 312/2002 Sb.),
  - kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
  - stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
  - přezkoumávat na základě podnětu opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
  - schvalovat organizační řád obecního úřadu,
  - zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
  - stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a **stížností**,
  - plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

- s **právem převodu** (na jiný orgán obce)
  - **ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce**; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,
  - rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit rovněž příslušnému odboru obecního úřadu, ale též příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.

Vedle vyhrazené působnosti přísluší radě obce i zabezpečování rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo (např. zadávání veřejných zakázek).



Rada obce je rovněž oprávněná ukládat pokuty podnikajícím fyzickým a právnickým osobám (§ 58), přičemž postupuje podle správního řádu. Tuto svou kompetenci však může přenést i na jiný orgán obce.

## 7.12 STAROSTA (PRIMÁTOR)

Funkce starosty (primátora ve statutárních městech), ale i místostarosty (náměstka primátora ve statutárních městech) je charakterizována těmito základními znaky:

- může se jím stát pouze občan České republiky a občan obce s právem volit, bez jakéhokoliv věkového nebo kvalifikačního omezení, nicméně cizinec s trvalým pobytem v obci a vlastník nemovitosti v obci, kteří mají práva občanů obce, ale nestávají se jejími občany, se starostou nemohou stát,
- musí se jednat o člena zastupitelstva obce, které jej volbou ustanovuje do funkce a rovněž odvolává z funkce (je-li starosta odvolán ze své funkce nepřestane být členem zastupitelstva, do kterého byl zvolen občany obce a osobami s právy občanů obce),
- je členem rady nepodléhajícím volbě (starosta tak nemůže být z rady obce odvolán samostatně, je-li odvolán však odvolán nebo se vzdá funkce starosty přestává být automaticky členem rady obce),
- z rozhodnutí zastupitelstva obce vykonává svou funkci jako jeho uvolněný člen,
- stojí v čele obecního úřadu, je jeho součástí a odpovídá zastupitelstvu za jeho činnost buďto přímo nezřídil-li funkci tajemníka nebo nepřímou byla-li tato funkce zřízená, když tajemník je z výkonu své funkce odpovědný starostovi a starosta zastupitelstvu obce (místostarosta je rovněž součástí obecního úřadu, ale v jeho čele může stát pouze když zastupuje starostu).

*Mimořádné postavení starosty v obci*

Z předchozího výkladu o orgánech obce a z těchto základních znaků vyplývá, že postavení starosty v obci je zcela mimořádné. Když doplníme jeho působnost i o zřizování zvláštních orgánů obce a jmenování jejich členů, vedení obecní policie a pověřování komisí rady výkonem přenesené působnosti není fakticky orgán obce, jehož činnost by aktivně neovlivňoval. To se ovšem nedotýká pouze orgánu obce, ale celého jejího chodu. Působnost starosty tak není vymezena pouze zákonem o obcích, ale celou řadou dalších právních předpisů (viz. dále).

### *Zastupování obce starostou*

Vztah mezi orgány obce v samostatné působnosti a vnějším prostředím je zprostředkováván starostou, který obec zastupuje navenek. Toto zastupování však není totožné se zastupováním právnických osob statutárními orgány, jak stanoví občanský zákoník a příp. i zákon o obchodních korporacích. Pokud by ale starosta provedl za obec úkon, který vyžaduje předchozí schválení zastupitelstva nebo rady obce, byl by postižen absolutní neplatností.

Uvedené ale neplatí v případech kdy starosta plní podle zákona úkoly zaměstnavatele. Pak má postavení statutárního orgánu zaměstnavatele, a to ve dvou případech:

- fakultativně - nebyla-li zřízená funkce tajemníka obecního úřadu, pak starosta uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat; vedoucí odborů jmenuje a odvolává podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků (dále jen zákon o úřednících) a stanoví jim plat, není-li zřízena rada obce,
- obligatorně - vůči všem uvolněným členům zastupitelstva obce a tajemníkovi obecního úřadu pokud jej jmenoval.

Starostu obce zastupuje místostarosta, přičemž zastupitelstvo může zvolit i více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Bylo-li zvoleno více místostarostů pak zastupitelstvo obce určí tzv. I. místostarostů, který po dobu nepřítomnosti zastupuje starostu nebo jej zastupuje po dobu, kdy starosta nevykonává funkci (pracovní neschopnost, karanténa, péče o dítě, dovolená).

### ***Působnost starosty podle zákona o obcích***

Vedle již zmiňované sistační působnosti starosty vůči radě obce, působnosti k zastupování obce navenek a jako statutárního orgánu zaměstnavatele je možno další jeho kompetence vymezené zákonem o obcích rozdělit na:

- zřizovatelské, kam patří mj. jmenování a odvolávání tajemníka za podmínek stanovených zákonem o obcích a zákonem o úřednících, po předchozím souhlasu ředitele krajského úřadu, tajemníkovi rovněž stanoví plat,
- informační, která generálně stanoví odpovědnost starosty za informování veřejnosti o činnosti obce a zahrnuje řadu dílčích informačních povinností, mezi které patří např. vůči občanům o činnosti obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklém (místními tiskovinami a rozhlasem, informačními kiosky, veřejnými deskami), vyvěšování právních předpisů obce, záměrů o nakládání s nemovitým majetkem obce a dohod obcí o připojení nebo sloučení na úřední desku a dále způsobem v místě obvyklém,
- ostatní, kam patří např. požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, rozhodování o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce.

## **7.13 OBECNÍ ÚŘAD**

Obecní úřad (magistrát ve statutárních městech) tvoří a v jeho čele stojí starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu (o postavení zaměstnanců obce samostatná kapitola dále).

Ve statutárních městech se obecní úřad označuje jako magistrát a úřady jednotlivých městských obvodů či částí se nazývají úřad městského obvodu či úřad městské části. Podle rozhodnutí rady obce se obecní úřad může členit na odbory a oddělení. Za účelem vymezení vnitřního uspořádání obecního úřadu rada obce vydává organizační řád obecního úřadu.

Obecní úřad je orgánem, který vykonává úkoly obce v přenesené působnosti, pokud nejsou svěřeny do pravomoci jiného orgánu obce. V oblasti samostatné působnosti plní obecní úřad úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a pomáhá výborům zastupitelstva a komisím rady v jejich činnosti. Zde je nutno připomenout a upozornit, že všechny písemnosti, které obecní úřad vydává v samostatné působnosti musí být označeny pod hlavičkou příslušné obce nikoliv obecního úřadu. V případě výkonu přenesené působnosti se již uvádí konkrétní obecní úřad.

### ***Tajemník***

Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i v přenesené působnosti. Do jeho funkce ho jmenuje starosta obce s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu a starostovi je také tajemník ze své funkce odpovědný. Funkce tajemníka se povinně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, ostatní obce zřídí funkci tajemníka obecního úřadu mohou, ale nemusí. Tajemník nesmí vykonávat funkce v politických stranách a hnutích, může být však jejich členem, zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním. V obcích, kde nepůsobí tajemník, plní jeho úkoly starosta.

Tajemník obecního úřadu není orgánem obce (je to úředník a nikoliv politik, jako je starosta či ostatní zastupitelé).

**Statutární  
orgán v  
pracovně-  
právních  
vztazích**

Má rozhodovací povinnosti např. o vyloučení vedoucích odborů obecního úřadu z projednávání a rozhodování věcí ve správním řízení z důvodu podjatosti a činí potřebná opatření k zajištění dalšího řízení. K jeho právům náleží také stanovování platů zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, řízení a kontrola organizačních složek obce, pokud zastupitelstvo nestanoví jinak. V jeho pravomoci je vydání spisového řádu, skartačního plánu a pracovního řádu, případně dalších interních normativních aktů obecního úřadu.

Základní povinností tajemníka je zajišťování plnění úkolů obce v přenesené působnosti s výjimkou věcí svěřených radě nebo zvláštnímu orgánu obce, plní také úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo starostou obce.

## 7.14 ZVLÁŠTNÍ ORGÁNY OBCE

Zřizování zvláštních orgánů obce, jmenovat a odvolávat jejich členy, přísluší pouze starostovi obce. Učinit tak ale může pouze v případech stanovených zvláštními zákony, a to pro výkon přenesené působnosti obce. V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Toto ustanovení se nevztahuje na případy, kdy v čele orgánu obce stojí starosta.

Příkladem zvláštního orgánu obce je povodňová komise podle vodního zákona, bezpečnostní rada obce podle krizového zákona, anebo např. komise pro sociálně-právní ochranu dětí, kterou zřizuje starosta obce s rozšířenou působností.

### **OBECNÍ POLICIE**

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, je obecní policie orgánem obce, který zřizuje a zrušuje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou. Úkoly obecní policie plní v obcích, které jsou městy nebo statutárními městy, a v hlavním městě Praze městská policie. Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon. Každý má právo obracet se na zaměstnance obce zařazené do obecní policie (tj. na strážníky) se žádostí o pomoc; strážníci jsou povinni v rozsahu svých úkolů požadovanou pomoc poskytnout. Při plnění svých úkolů spolupracuje obecní policie s Policií České republiky.

Obecní policii řídí starosta, pokud zastupitelstvo obce nepověří řízením obecní policie jiného člena zastupitelstva obce. Obecní policie může na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat úkoly i na území jiné obce nebo obcí, které jsou smluvními stranami této smlouvy.

## 7.15 ORGÁNY ZASTUPITELSTVA A RADY OBCE

Kolegiální orgány obce vykonávající samostatnou působnost jsou jednak voleny občany obce z řad svých spoluobčanů ucházejících se o zastupitelský mandát a jednak občany, jimž už byl zastupitelský mandát svěřen. Není cílem municipální zastupitelské demokracie, aby takoví občané vynikali vždy pouze odbornými znalostmi v oblastech samostatné působnosti obce. V současné soutěži politických stran a seskupení bývá mnohdy nakonec potlačeno i toto kritérium. Zákon o obcích umožňuje přijímat zastupitelstvu obce a radě obce odborně kvalifikovaná rozhodnutí tím, že jsou před schválením diskutována nejen schvalovacím orgánem, ale i v jeho odborných aktivech k tomu účelu zřízených. Jejich smysl samozřejmě nespočívá pouze v požadované odbornosti, která by ale měla být vždy upřednostněna. Neopominutelný je zde i aspekt účasti co nejširšího spektra občanů na správě věcí veřejných, které se jich prostředně

*Orgány  
základních  
orgánů  
obcí*

dotýkají. Cesta k tomu spočívá mimo jiné i v zapojení občanů do záležitosti obce prostřednictvím výborů zastupitelstva a komisí rady.

### *Výbory zastupitelstva obce*

Jde o občanský aktiv, který se do obecního zřízení vrátil účinnosti nového zákona o obcích v roce 2000. Výbory zastupitelstva obce jsou právně koncipovány jako iniciativní, kontrolní a výkonné (plní úkoly uložené jim zastupitelstvem obce) orgány svého zřizovatele, které mu předkládají svá stanoviska a návrhy a jsou mu rovněž ze své činnosti odpovědné. V ustanovení § 117 odst. 1 zákona o obcích se sice uvádí, že zastupitelstvo obce výbory může zřídit. Nicméně již v následujícím odstavci zákona o obcích zavazuje direktivně zastupitelstvo obce k bezvýjimečnému zřízení 2 výborů.

S dílčími výjimkami v případě osadního výboru platí pro všechny výbory zastupitelstva obce, že jsou voleny zastupitelstvem obce, předsedou je vždy člen zastupitelstva obce zvolený jim do této funkce, tím je garantováno i právo výboru k prezentaci (právo slova) svých stanovisek na jednání zastupitelstva obce prostřednictvím člena zastupitelstva stojícího v čele výboru, který pro výkon funkce může být i uvolněn.

Dále, že plní úkoly, které jim uloží zastupitelstvo obce, jednotliví členové zastupitelstva jim mohou předkládat návrhy na projednání. Předkládají návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce.

Počet členů výboru je vždy lichý. Výbory se schází jako neveřejné podle potřeby a členství ve výboru může být spojeno s odměnou.

Zastupitelstvo **povinně zřizuje finanční výbor a kontrolní výbor**. Oba výbory zřizuje zastupitelstvo obce vždy a v nejméně tříčlenném složení. Za situace kdy oba výbory mají kontrolní působnost a z členství v nich jsou vyloučeni starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a též osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Z provedených kontrol pořizují zápisy, které jsou předkládány zastupitelstvu obce.

**Finanční výbor** provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce podle rozpočtu a současně plní další úkoly, kterými jej pověřil zřizovatel.

**Kontrolní výbor** kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízená, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní rovněž další úkoly, kterými jej pověřil zřizovatel.

### *Výbor pro národnostní menšiny*

Povinně je tento výbor zřizován pouze v obcích, ve kterých podle posledního sčítání lidu žije nejméně 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české. Za existence uvedené procentní podmínky pro povinné zřizování výboru bývá často označován jako výbor podmíněčný. To potvrzuje další zákonný limit a to delegací zástupců národnostních menšin do tohoto výboru jejich národnostním svazem. Jakož i to, že delegování a následně zastupitelstvem obce i zvolení zástupců národnostních menšin musí tvořit nejméně jednu polovinu všech členů výboru.

K významné působnosti tohoto výboru patří, že v obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků mohou uvádět též v jazyce národnostní menšiny, a to pokud:

- podle posledního sčítání lidu se hlásilo k této národnosti alespoň 10 % občanů obce,
- o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny, a pokud ten svým usnesením návrh doporučí.

Je ale třeba upozornit, že i v obcích, ve kterých nežije 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české je možno takový výbor zřídit a zvolit jeho členy. Pak není třeba dodržet podmínky vyslání svazem a nadpoloviční většiny.

Mimo povinné výbory a výbor podmíněčný může zastupitelstvo obce podle své potřeby zřizovat jakékoliv jiné iniciativní a kontrolní výbory.

**Osadní (místní) výbor** je výbor, který se co do důvodu své existence, ale i co do své činnosti poněkud vymyká dříve uvedeným výborům zastupitelstva obce. Jeho smyslem je v první řadě zapojení občanů částí obcí, které nemají své zástupce v zastupitelstvu obce do správy veřejných záležitostí formou místního orgánu občanské iniciativy. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, totiž není koncipován tak, aby zajistil všem částem obce zastoupení v obecním zastupitelstvu. Název výboru je ale nutno označit za zavádějící. Osadní výbory sice mohou být a zpravidla i jsou ustavovány v odlehlých částech obce (osadách), nic ale nebrání tomu, aby vykonávaly svou činnost i v její centrální části. Z tohoto pohledu by byl vystižnější název „občanský výbor“, který se pro obdobné občanské aktivity používal do roku 1990, nicméně zákon umožňuje od novely z roku 2006 používat alternativně název „místní výbor“.

Členové osadního výboru včetně předsedy jsou rovněž voleni zastupitelstvem obcí, z řad občanů, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen. V čele výboru ale nemusí stát člen zastupitelstva obce, jak je tomu v případě ostatních výborů. Má však právo vystoupit na jednání zastupitelstva obce když o to požádá tzv. (právo slova).

Osadní výbor je oprávněn:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce,
- vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce,
- vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.

### ***Komise rady obce***

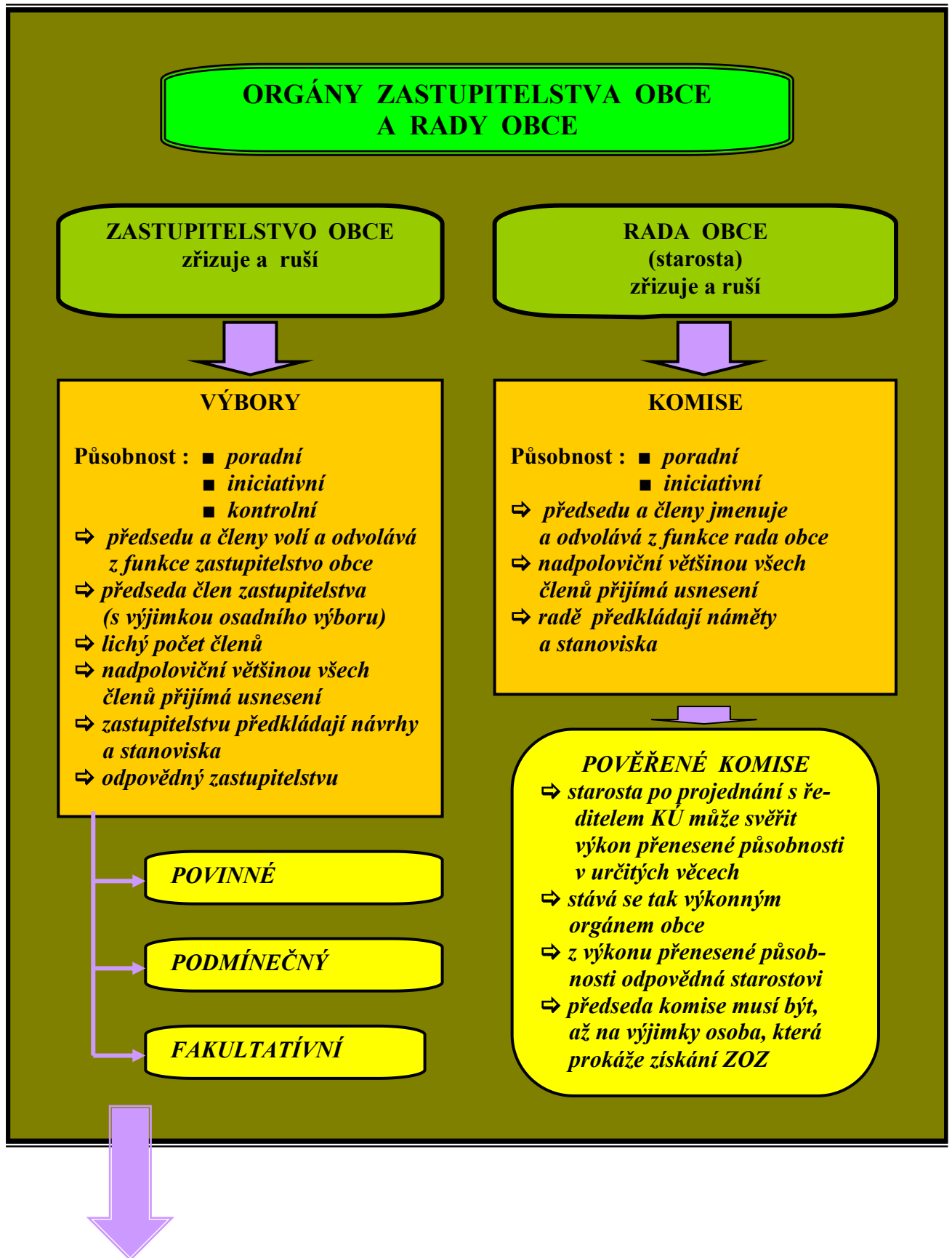
Jako výbory ani komise nepatří mezi orgány obce. Zákonem o obcích jsou koncipovány jako iniciativní a kontrolní orgány svého zřizovatele tj. rady obce. V praxi se často vyskytují komise majetkové, životního prostředí, bytové, podnikatelské. Oproti výborům zastupitelstva obce nemají komise kontrolní působnost. Dále je odlišuje i skutečnost, že jejich zřizování a složení není tak direktivní jako je tomu u výborů. Je zcela v kompetenci rady jaké komise zřídit a na jakou dobu. Již zřízené komise může rada obce též podle svého uvážení zrušit. Rovněž členy komise a jejich předsedu rada obce nevolí, nýbrž jmenuje. Nemusí se přitom jednat ani o členy zastupitelstva obce. Tyto komise jsou odpovědné radě obce a usnází se většinou hlasů všech svých členů. Vyloučeny nejsou ani duplicitní komise rady s výbory zastupitelstva (např. finanční komise). Zde je ovšem nutno zdůraznit, že takováto komise může být pouze orgánem poradním a nikoliv kontrolním.

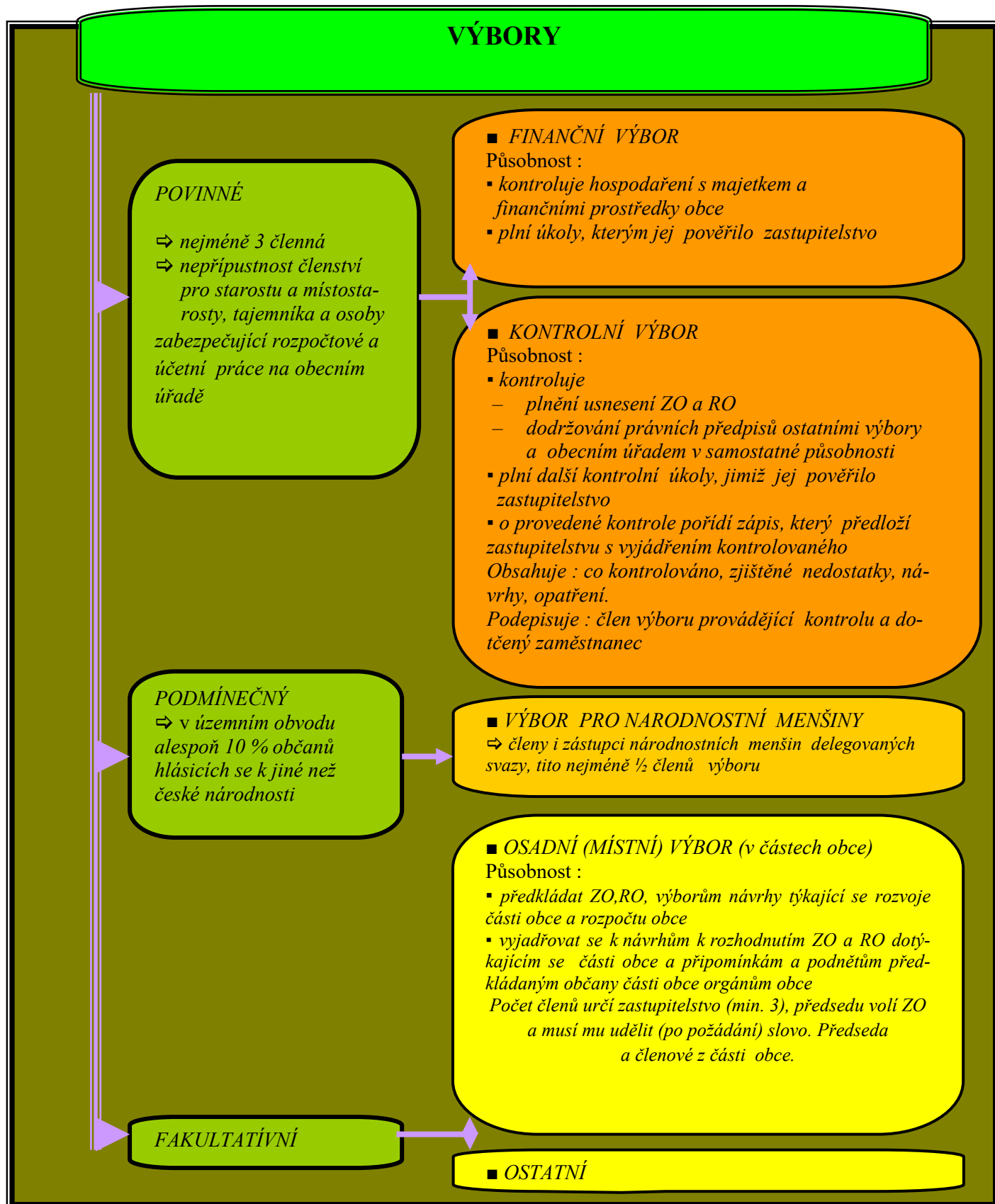
### ***Zvláštní komise rady obce***

Vedle „pouze“ iniciativních a poradních komisí rady obce, které svá stanoviska a návrhy předkládají svému zřizovateli a ze své činnosti jsou mu zodpovědný zákon ovšem umožňuje i existenci komisí rady obce jako výkonných orgánů. Jedná se o komise rady obce, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti. Orgánem, který přenesenou působností komise rady obce může pověřit je starosta obce, který je povinen pověření předem projednat (rozsah pověření a důvod)

s ředitelem příslušného krajského úřadu. Za situace, kdy zákon o obcích nevyžaduje k pověření souhlasu ředitele krajského úřadu, jedná se víceméně pouze o konzultační a informační záležitost.

Pověřením zvláštní komise rady obce nabývají na významu, když se zařazují mezi orgány obce vykonávající svěřenou část její přenesené působnosti. Předseda komise pak podléhá povinnosti prokázání zvláštní odborné způsobilosti. To však neplatí např. u povodňové komise zřizované podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, kde musí stát v čele starosta obce, pokud ji rada obce zřídila (k funkci uvolněného funkcionáře se povinnost zvláštní odborné způsobilosti neváže). Z uvedeného vyplývá, že vznik zvláštních komisí rady obce nemusí iniciovat pouze starosta na základě skutečných potřeb zejména menších obcí bez specializovaných odborně zaměřených úředníků. Podnět může vzejít vedle zmiňovaného „vodního zákona“ ze zákona o státní správě a samosprávě ve školství, který hovoří o komisi pro výchovu a vzdělávání, o přestupkový zákon, který umožňuje zřizovat přestupkovou komisi jako zvláštní komisi rady obce i jako její zvláštní orgán.







## SHRNUTÍ KAPITOLY



Výše uvedená kapitola tvoří komplexní soubor institutů a výklad pojmů, které se váží k osvojení problematiky nejen základních územně samosprávných celků. To je dáno tím, že následující kapitola věnující se vyšším územně samosprávným celkům není takto detailně rozpracována (viz. úvod následující kapitoly).

Osvojením si textu kapitoly je možno získat komplexní poznatky o činnosti obcí ve všech jejich formách, základních znacích charakterizujících jejich postavení ve veřejné správě a jejich obsahu. Značná část textu je věnována orgánům obcí, jejich zřízení, jakož i právům a povinnostem členů zastupitelstev jako veřejných funkcionářů.

Poznatky s této kapitoly je možno transformovat i do kapitoly následující.

---

## 8 VYŠŠÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉ CELKY – KRAJE



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Kapitola je ve své podstatě doplněním kapitoly předchozí, která na podmínkách obcí rozpracovává obecné pojmy a instituty obou územně samosprávných celků. Jedná se zejména o takřka totožnou úpravu základních znaků územní samosprávy, jakými je občanský základ, majetkový základ, symbolika či specifika působnosti některých funkcionářů, zejména hejtmana a ředitele krajského úřadu.

Níže jsou pak zpracovány ty instituty, které jsou pojmově či obsahově typické pouze pro kraje. Tj. zejména oblast území a správního obvodu kraje, specifika působnosti a zřizování orgánů kraje, dozorové působnosti krajského úřadu vůči obcím apod.



### **CÍLE KAPITOLY**

Cíle této kapitoly jsou totožné jako kapitoly předchozí.



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Vyšší územně samosprávný celek, kraj, zastupitelstvo, působnost, pravomoc, rada, hejtman kraje, náměstek hejtmana kraje, krajský úřad, ředitel krajského úřadu, přenesená státní správa, samospráva.

Hlava sedmá, čl. 99 Ústavy České republiky stanoví, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Samosprávné kraje byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů. Bližší právní úpravu krajského zřízení obsahuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Kraj je územním společenstvím občanů, který má právo na samosprávu. Ze studia předchozí kapitoly o obecním zřízení již dokážete také zde odvodit tři základní prvky krajské samosprávy. Stejně jako obce i kraje mají územní základ, občany kraje a soustavu orgánů, které vykonávají veřejnou moc. Kromě toho můžeme také říci, že kraj má postavení veřejnoprávní korporace tzn., že vystupuje v právních vztazích svým jménem jako právnická osoba a nese z těchto vztahů také svou odpovědnost. Kraj má vlastní majetek a vlastní příjmy, se kterými hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Území kraje vyplývá z ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaného zákona je území krajů složeno z území okresů zařazených do jednotlivých krajů, jejichž počet je stanoven na 14 (vč. hlavního města Prahy, které je sice městem, ale s postavením kraje). Zároveň s tím jsou uvedeny v tomto zákoně názvy jednotlivých krajů. Hranice krajů lze měnit pouze zákonem a zřízení nového nebo zrušení stávajícího kraje je možné pouze na základě ústavního zákona. Pokud by došlo ke sporu o území mezi dvěma kraji, je příslušný řešit Ústavní soud.

*Území  
kraje a  
jeho občané*

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje.

Občané kraje, kteří dovršili věku 18 let, mají podle zákona o krajích široké spektrum práv. Mají právo mj. právo volit a být voleni do zastupitelstva kraje, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva. Současně mohou také požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou kraje. Dále mohou nahlížet do rozpočtu kraje, do závěrečného účtu kraje, do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady a pořizovat si z nich výpisy. Občané kraje mohou podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty, které musí být vyřízeny bezodkladně nejpozději však do 60 dnů v případě působnosti zastupitelstva do 90 dnů. Stejná práva jako občan kraje, s výjimkou práva volit a být volen do zastupitelstva, má také fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a je vlastníkem nemovitosti na území kraje. Naopak všechna práva občana kraje má fyzická osoba starší 18 let, která má na území kraje ve svém vlastnictví nějakou nemovitost.

Kraj vydává pro svůj územní obvod Věstník právních předpisů kraje. Kromě právních předpisů kraje se zde zveřejňují nálezy Ústavního soudu dotýkající se jejich zrušení a též i jiné důležité písemnosti stanovené zákonem o krajích. Právní předpisy kraje musí být ve Věstníku zveřejněny do 15 dnů od jejich vydání.

## 8.1 PŮSOBNOST KRAJE

Obdobně jako obce i kraje vykonávají dvojí působnost, a to samostatnou a přenesenou působnost. Kraje tak plní úkoly v samostatné působnosti, bez zasahování státu, jehož role je omezena pouze na právní dozor jejich činnosti a dále úkoly, které na ně byly státem přeneseny zvláštními zákony, tzv. přenesená působnost. Hranice mezi samostatnou a přenesenou působností je dána zákonným pravidlem, které stanoví, že pokud upravuje zvláštní zákon působnost krajů a nestanoví-li, že jde o samostatnou či přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.

Z hlediska činnosti vyššího územního celku, je to samostatná působnost krajů, jejímž prostřednictvím uskutečňuje zájmy kraje a občanů kraje a rozumí se jí právo kraje spravovat své zá-

ležitosti samostatně ve věcech stanovených zákonem. Tuto působnost kraj vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a je při tom vázán právními předpisy. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Kraj je oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Státní orgány jsou povinny předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje.

Do samostatné působnosti krajů patří zákonem vyjmenované úkoly svěřené do vyhrazené pravomoci zastupitelstva a rady kraje (viz dále). Kromě toho můžeme do samostatné působnosti zařadit veškeré záležitosti, které mají vliv na rozvoj kraje a zájmy jeho obyvatel jako například rozvoj zdravých životních podmínek, sociální péče, dopravy a spojů, výchovy, vzdělávání, kultury, ochrana veřejného pořádku a zajišťování dostatku kvalitních informací. Kraj má za účelem zabezpečení zájmů kraje a jeho obyvatel řadu dalších oprávnění, takovými jsou též koordinace rozvoje územního obvodu kraje, schvalování územně plánovací dokumentace, volení zástupců kraje do regionálních rad soudržnosti, stanovení základní dopravní obslužnosti pro území kraje.

V majetkové oblasti jde o celou řadu činností vykonávaných krajem v samostatné působnosti jako je hospodaření s vlastním majetkem a finančními prostředky, sestavování rozpočtu a závěrečného účtu. Do uvedené kategorie zákon řadí také oprávnění zřizovat a rušit příspěvkové a organizační složky kraje, jejichž hlavním cílem není vytvářet zisk, ale plnit pro fyzické a právnické osoby kraje určitou veřejnou službu. Kraj může podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, také zakládat a rušit obchodní společnosti ve formě společností s ručením omezeným a akciové společnosti, přičemž režim založení a vzniku se řídí obchodním zákoníkem.

V pravomoci kraje je také poskytování dotací občanským sdružením a obcím, rozhodování o nabytí a převodu nemovitých věcí, zřizování zástavního práva podle občanského zákoníku.

Důležitou činností samosprávy kraje je vydávání obecně závazné vyhlášky kraje. Zastupitelstvo kraje má iniciativní pravomoc navrhopvat zákony Parlamentu České republiky. Zastupitelstvo kraje může též podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu pro rozpor se zákonem.

Podobně jako obce může také kraj ukládat pokuty právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám. Kraj může udělit pokutu až do výše 200 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem a porušila povinnost stanovenou právním předpisem kraje. Výnos z těchto pokut je finančním příjmem rozpočtu kraje.

Kraje mohou za účelem plnění svých úkolů v rámci samostatné působnosti spolupracovat mezi sebou navzájem a také s obcemi. Tato spolupráce se zajišťuje na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu nebo založením právnické osoby. Kraje mohou spolupracovat také s územními samosprávnými celky jiných států, případně mohou být také členy mezinárodních organizací.

Na základě čl. 105 Ústavy České republiky orgánům samosprávy může být zvláštními zákony svěřen výkon státní správy, čímž se rozumí přenesená působnost. Přenesený výkon státní správy kraj nevykonává jako působnost sobě vlastní, tedy vlastní územnímu samosprávnému celku. V takovém případě jde o úkoly, jejichž zajištění je povinností státu a stát tyto úkoly přenesl na základě zákona na jinou právnickou nebo fyzickou osobu a to v daném případě na kraj, který nadále zůstává samosprávným celkem.

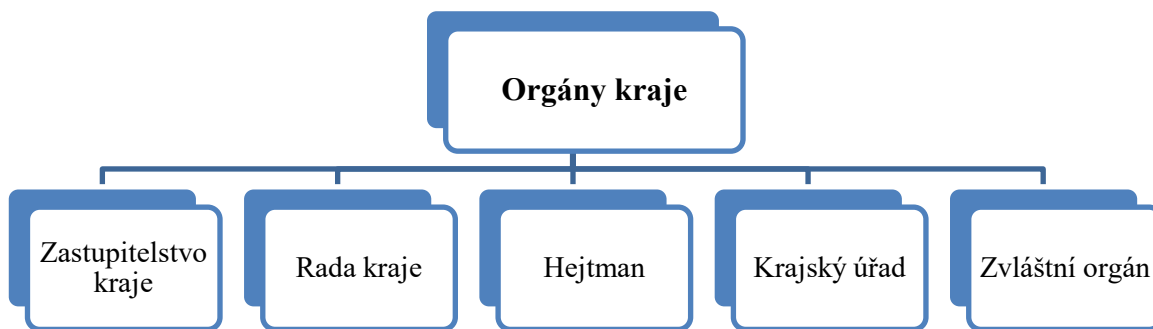
Příkladem přenesené působnosti na kraj jsou například úkoly podle zákona o požární ochraně, kdy orgány kraje projednávají koncepci požární ochrany v kraji, vytvářejí podmínky pro dislokaci a vybavení jednotek hasičského záchranného sboru. V rámci požární ochrany vydávají nařízením kraje v oblasti požární ochrany nebo podle zákona o integrovaném záchranném systému, podle něhož orgány kraje zajišťují přípravu na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí zákony a jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Podmínkou platnosti směrnic ústřed-

ních správních orgánů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Při vydávání nařízení se však kraje řídí pouze zákony a jinými právními předpisy.

## 8.2 ORGÁNY KRAJE

Kraj je spravován zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Orgány kraje vykonávají činnosti jak na úseku samosprávy, tak i na úseku státní správy. Mezi orgánem kraje je potřeba zařadit též zvláštní orgán kraje zřízený podle zákona, který vykonává svěřenou činnost na úseku státní správy.



### Zastupitelstvo kraje

Postavení zastupitelstva kraje vyplývá již z Ústavy České republiky, která hovoří o tom, že vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Zastupitelstvo kraje je orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům kraje. Členové zastupitelstva jsou voleni občany kraje na 4-leté volební období.

Oproti obcím je počet členů zastupitelstva kraje taxativně odvozen z počtu obyvatel kraje k 1. lednu roku, v němž se konají volby. Zastupitelstvo kraje má nejméně 45 a nejvíce 65 členů. Příslušný volený počet členů krajský úřad zveřejní na úřední desce a ve Věstníku právních předpisů kraje. Počet členů zastupitelstva činí do 600 000 obyvatel 45 členů, 600 000 - 900 000 obyvatel 55 členů, nad 900 000 obyvatel pak 65 členů.

**Členové zastupitelstva kraje a jejich mandát**

Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením k okamžiku ukončení hlasování. Na prvním zasedání zastupitelstva skládá člen zastupitelstva do rukou předsedajícího slib, pokud slib odmítne složit nebo jej složí s výhradou, jeho mandát zaniká.

Funkce člena zastupitelstva zaniká mj. zvolením nového zastupitelstva, jak bylo výše uvedeno, též odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou, doručením písemné rezignace hejtmanovi kraje nebo úmrtím.

Mezi práva člena zastupitelstva při výkonu funkce patří předkládání návrhů zastupitelstvu, radě a jejich výborům a komisím. Je také oprávněn vznášet dotazy, připomínky a podněty radě, předsedům výborů a vedoucím příspěvkových a organizačních složek kraje, statutárním orgánům právnických osob založených krajem. Písemnou odpověď musí člen zastupitelstva v těchto případech obdržet do 30 dnů, pokud jejímu poskytnutí nebrání zákon upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění. Člen zastupitelstva má též právo požadovat informace od zaměstnanců kraje ve věcech, které souvisejí s výkonem funkce člena zastupitelstva, pokud jejich poskytnutí nebrání zákonem upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění. Informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

vyšší územně samosprávné celky – kraje

Člen zastupitelstva mj. má povinnost aktivní účasti na zasedání zastupitelstva a jiných orgánů, jichž je členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů a jednat s ohledem na vážnost své funkce.

Zastupitelstvo kraje rozhoduje v nejdůležitějších věcech samostatné působnosti, ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak výslovně zákon o krajích.

V samostatné působnosti je zastupitelstvu kraje vyhrazeno mj. předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, dále koordinovat rozvoj kraje, schvalovat územně plánovací dokumentaci kraje, schvalovat rozpočet a závěrečný účet kraje, zřizovat peněžní fondy kraje.

Mezi pravomoci zastupitelstva kraje patří zřizovat a rušit příspěvkové a organizační složky kraje, schvalovat jejich zřizovací listiny. Do jejich samostatné působnosti patří vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, volit hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a další členy rady a odvolávat je z funkce, zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy i další členy a odvolávat je, udělovat ceny kraje.

Zastupitelstvo kraje má vyhrazenou působnost také v řadě majetkoprávních úkonů, mezi které patří nabývání a převod nemovitých věcí, poskytování věcných a peněžitých darů v hodnotě nad 100 000 Kč, poskytování dotací občanským sdružením a jiným fyzickým a právnickým osobám působícím na území kraje v oblasti mládeže, sportu a tělovýchovy, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví. Vedle toho členové zastupitelstva kraje rozhodují o zástavním právu k movitým a nemovitým věcem ve vlastnictví kraje, emisích vlastních obligací, stanoví též majetkovou účast na podnikání jiných právnických osob.

Zastupitelstvo kraje se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce. Svolání zastupitelstva a jeho řízení je zpravidla v rukou hejtmana. Informace občanům o místě, době, navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva jsou nejméně 10 dnů před zasedáním vyvěšeny na úřední desce krajského úřadu. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna polovina jeho členů. K platnému usnesení je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů.

Pokud na začátku jednání není zastupitelstvo usnášeníschopné, ukončí zasedání předsedající a do 15 dnů svolá náhradní zasedání. Požádá-li o to alespoň třetina členů zastupitelstva kraje, je hejtman kraje povinen svolat mimořádné zasedání zastupitelstva do 21 dnů ode dne doručení žádosti na krajský úřad.

Ustavující zasedání nového zastupitelstva kraje svolává dosavadní hejtman tak, aby se konalo po uplynutí lhůty pro rozhodnutí krajského soudu ve věci volebních stížností, nejpozději se však koná do 40 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb. Ustavujícímu zasedání zastupitelstva předsedá zpravidla nejstarší člen zastupitelstva do doby, než je zvolen hejtman nebo jeho náměstek.

Ustavující zasedání volí hejtmana, jeho náměstky a další členy rady. Pokud se tak nestane, předsedající ustavujícího zasedání zastupitelstva kraje přeruší, přičemž zastupitelstvo ještě rozhodne, kdy se v něm bude pokračovat. Nejdéle může být přerušeno na 7 dnů.

Zasedání zastupitelstva je veřejnosti přístupné, proto také musí být informováni o zasedání zastupitelstva nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu a způsobem v místě obvyklým. Prvotní návrh programu připravuje rada a o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání rozhodne zastupitelstvo. V případě, že by požádal o slovo člen vlády, senátor nebo poslanec, musí jim být vždy uděleno.

Bližší úpravu průběhu zasedání obsahuje jednací řád zastupitelstva kraje, který stanoví podmínky, za kterých mohou také občané kraje vyjadřovat své stanovisko k projednávaným otázkám.

**Konání  
zastupitel-  
stva kraje**

O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje hejtman a zvolení ověřovatelé. Zápis obsahuje počet přítomných zastupitelů, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis musí být pořízen nejpozději do 10 dnů po skončení zasedání a musí být přístupný na krajském úřadě k nahlédnutí.

### **Rada kraje**

Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Za výkon samostatné působnosti je odpovědná zastupitelstvu kraje. V oblasti přenesené působnosti radě kraje přísluší jen oprávnění vydávat nařízení kraje.

Členy rady kraje jsou hejtman, náměstci hejtmana a další členové rady, poradní hlas má ředitel krajského úřadu. Počet členů rady je dán zákonem a podle počtu obyvatel má 9 - 11 členů.

Jednotliví členové rady jsou voleni a odvolávání zastupitelstvem kraje z řad svých členů, hejtman a jeho náměstci jsou členové rady již z titulu své funkce. Rada kraje rozhoduje nadpoloviční většinou všech svých členů.

Do působnosti rady kraje patří především příprava návrhů pro jednání zastupitelstva kraje a zabezpečení plnění jeho usnesení. Rada kraje dále zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem, stanoví počty zaměstnanců kraje a jejich platy. Na návrh ředitele jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu, též může zřizovat a rušit své komise, jmenovat a odvolávat jejich předsedy a ostatní členy, ukládat a kontrolovat plnění úkolů v samostatné působnosti krajským úřadem. V její kompetenci je rovněž řada majetkoprávních úkonů, které si však může do své pravomoci vyhradit zastupitelstvo. Kromě zákonem výslovně upravených pravomocí rada rovněž zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech samostatné působnosti kraje, pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Rada může některé ze svěřených úkolů svěřit do rukou hejtmanovi.

Rada kraje se schází podle potřeby a její schůze svolává hejtman. Schůze rady jsou neveřejné, podle svého uvážení však může rada přizvat i jiné osoby. Právo účasti na zasedání rady má vždy ředitel krajského úřadu avšak jeho hlas je pouze poradní. Z jednání rady kraje se vyhotovuje zápis, v němž se uvede alespoň počet přítomných členů, schválený program, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Ze zasedání rady se vyhotovuje do 10 dnů zápis, zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana spolu s ověřovateli. Zápis musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva. Kromě toho rada kraje podává zastupitelstvu zprávu o své činnosti na každém jeho jednání. Členové rady kraje mají právo podat vůči zápisu námitky, které se projednávají na příštím jednání rady.

### **Hejtman**

Hejtman je představitelem kraje, reprezentuje kraj navenek. Hejtman a náměstci hejtmana jsou voleni členy zastupitelstva kraje ze svých řad, musí mít státní občanství České republiky.

Za výkon funkce jsou odpovědni zastupitelstvu, rada kraje jím může ukládat úkoly jen v rozsahu své působnosti. Z titulu své funkce jsou hejtman a jeho náměstci rovněž členové rady kraje.

Hejtman mj. jmenuje a odvolává s předchozím souhlasem ministra vnitra ředitele krajského úřadu, stanoví mu plat a ukládá mu úkoly. Hejtman podepisuje spolu s náměstkem právní předpisy kraje. Zřizuje zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti.

Mezi povinnosti hejtmana kraje patří mj. odpovědnost za informování veřejnosti o činnosti kraje, zajišťuje ochranu utajovaných informací, plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva kraje a řediteli krajského úřadu. Hejtman je rovněž odpovědný za řádné svolání zasedání zastupitelstva nejméně jednou za 3 měsíce. Je tak povinen učinit do 21 dnů v případě, že o to požádá alespoň 1/3 členů zastupitelstva kraje. Vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud mu jsou svěřeny zastupitelstvem, radou kraje nebo zákonem.

Jestliže považuje hejtman usnesení rady kraje za věcně nesprávné, může pozastavit jeho výkon a věc předložit k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva kraje. Členové zastupitelstva jsou oprávněni následně opatření hejtmana potvrdit nebo i zrušit.

Po dobu nepřítomnosti hejtmana nebo v době, kdy není tato funkce obsazena, zastupuje hejtmana jeho náměstek. Zastupitelstvo kraje může zvolit více náměstků hejtmana a svěřit jím zabezpečování konkrétních úkolů v samostatné působnosti.

### **8.3 KRAJSKÝ ÚŘAD**

Krajský úřad tvoří ředitel a další zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele úřadu stojí ředitel a úřad kraje se dále člení na odbory, oddělení, sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana. Bližší uspořádání krajského úřadu, jeho struktura a pravomoci jednotlivých částí jsou specifikovány v organizačním řádu kraje, který vydává ředitel.

Krajský úřad v samostatné působnosti kraje plní především úkoly, které mu uloží zastupitelstvo a rada kraje, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti.

V přenesené působnosti vykonává státní správu s výjimkou věcí patřících do působnosti zastupitelstva, rady a zvláštních orgánů kraje. Mezi nosné úkoly v přenesené působnosti krajského úřadu patří přezkoumávání rozhodnutí vydaných obecními úřady ve správním řízení, ukládání sankcí podle zvláštních zákonů. Krajský úřad zřizuje také funkci koordinátora pro romské záležitosti, poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím a kontroluje výkon přenesené působnosti orgány obcí.

Krajský úřad vykonává dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí. Dozor je zaměřen výhradně na následné posuzování dodržování zásad zákonnosti a je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů obce. Zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu, kteří se podílejí na výkonu dozoru, musí mít vysokoškolské vzdělání v oblasti práva nebo v oblasti, která se vztahuje k předmětu dozoru.

#### ***Ředitel krajského úřadu***

Ředitel krajského úřadu stojí v jeho čele, je vedoucím krajského úřadu. Ředitel je jmenován a odvoláván hejtmanem s předchozím souhlasem ministra vnitra a při plnění úkolů krajského úřadu je hejtmanovi také ze své činnosti odpovědný. Ředitel nesmí vykonávat funkce v politických stranách a hnutích, může být však jejich členem. Ředitel nemůže být rovněž poslancem, senátorem ani členem zastupitelstva územně samosprávného celku. Může se účastnit zasedání zastupitelstva a jednání rady kraje s hlasem poradním.

Ředitel krajského úřadu mj. zajišťuje úkoly v přenesené působnosti, podává návrhy Ministerstvu vnitra na pozastavení právních předpisů obcí. Ředitel kraje dále plní úkoly statutárního zástupce zaměstnavatele vůči zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu, kontroluje jejich činnost, vydává zejména organizační, pracovní a spisový řád krajského úřadu, je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje. Kromě toho plní další úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou kraje nebo hejtmanem.

### **8.4 ORGÁNY ZASTUPITELSTVA A RADY KRAJE**

V rámci samostatné působnosti kraje, je právem zastupitelstva kraje zřizovat iniciativní a kontrolní výbory. Povinně je tomu v případech zřízení kontrolního, finančního a výboru pro vzdělání, výchovu a zaměstnanost. To, zda zřídí pro určitou oblast další výbor je výslovně na zastupitelstvu samotném.

Ze své činnosti, která je soustředěna na předkládání odborných stanovisek, návrhů a podnětů se jmenované orgány zodpovídají zastupitelstvu. Počet členů výborů je vždy lichý. V čele vý-



boru stojí předseda volený z řad zastupitelů, ostatní členové mohou být občany obce. Předsedu stejně jako ostatní členy výboru volí zastupitelstvo kraje.

Členy výborů však nemohou být hejtman, náměstci hejtmana, ředitel ani jiné osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na krajském úřadu. Výbory se scházejí podle potřeby a k platnosti usnesení je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. Zápis z jednání výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje jej předseda.

**Finanční výbor** kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, dále kontroluje hospodaření právnických osob a zařízení kraje jakož i využití dotací z rozpočtu kraje obcemi, k čemuž má právo požadovat od obcí příslušné podklady a nutnou součinnost. Plní také další úkoly ve finanční oblasti dané zastupitelstvem kraje.

**Kontrolní výbor** kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady kraje, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem na úseku samostatné působnosti, plní další úkoly dané zastupitelstvem kraje.

**Výbor pro vzdělání, výchovu a zaměstnanost** je třetím, povinně vytvářeným výborem. Výbor v návaznosti na demografický vývoj a vývoj zaměstnanosti, posuzuje síť škol a školských zařízení, studijních a učebních oborů v působnosti kraje, předkládá návrhy na zkvalitnění péče poskytované školami a školskými zařízeními, popřípadě předškolními zařízeními, které zřizuje kraj. Výbor se vyjadřuje také k záměrům na poskytnutí dotací v oblastech mládeže, tělovýchovy a sportu, projednává zprávy o výsledcích výchovně vzdělávací činnosti škol, školských zařízení a předškolních zařízení kraje a plní další úkoly v oblasti výchovy a vzdělání, kterými jej pověřil zastupitelstvo kraje.

V krajích, kde podle posledního sčítání lidu žije alespoň 5 % občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české, se povinně zřizuje i **výbor pro národnostní menšiny**. Mimo volené členy tohoto výboru jsou členy i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle sdružovacího zákona. Zastupitelstvo kraje určí, kolik členů bude delegováno těmito sdruženími.

Vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.

***Jako své poradní a iniciativní orgány může zřídit rada kraje komise.*** Pro tutéž oblast může být zřízen jak výbor, tak i komise. Svá stanoviska a náměty předkládá komise radě kraje. Rada jmenuje a odvolává předsedu, ostatní členy a určuje jejich počet. Členové komise mohou být členy zastupitelstva kraje, ale také občany kraje. Na rozdíl od výborů v čele komise nemusí stát člen zastupitelstva. Komise se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Komise je odpovědná ze své činnosti radě kraje.

Hejtman kraje zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány kraje, jmenuje a odvolává vedoucího a jejich členy. Pro osoby stojící v čele zvláštních orgánů kraje platí povinnost zkoušky zvláštní odborné způsobilosti obdobně jako pro úředníky územních samosprávných celků. Zvláštní orgány kraje může hejtman zřídit pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon. Příkladem takového zákona je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého může hejtman zřídit komisi pro projednání přestupků.

## 9 PRÁVNÍ PŘEDPISY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Oprávnění vydávat závazné právní předpisy mají oba územně samosprávné celky. Tato skutečnost potvrzuje i jejich význam ve veřejné správě. Nicméně oproti ostatním orgánům s tímto oprávněním je působnost krajů a obcí v této oblasti poněkud modifikována.

V první řadě zde platí, že jsou oprávněny vydávat dva právní předpisy. Důvodem je že obce a kraje jsou jediné veřejnoprávní orgány, které jsou nadány dvojí působností, takže v samostatné působnosti vydávají obecně závazné vyhlášky a v přenesené působnosti nařízení na základě zmocnění v zákoně. Další specifikou je, že v krajích jsou jejich území i správní obvody totožné, takže nařízení platí pro oba. Nicméně v obcích totéž platí pouze pro ty z nich, které mají základní pověření. V obcích s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností platí jejich obecně závazné vyhlášky pro jejich území, ale nařízení těchto obcí mají účinnost i pro obce, které jsou pro výkon přenesené státní správy začleněny do jejich správních obvodů.



### CÍLE KAPITOLY

Výsledným přínosem osvojení si této kapitoly je, že bude získáno plné povědomí o významném oprávnění obcí a krajů, tj. vydávat právní předpisy a zejména pak o:

- podmínkách vydávání právních předpisů v samostatné působnosti,
- podmínkách vydávání právních předpisů v přenesené působnosti,
- jejich publikace,
- platnosti a účinnosti,
- kontrole zákonnosti.



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Právo, právní stát, obecně závazné právní předpisy, nařízení obcí, nařízení krajů, obecně závazné vyhlášky obcí, obecně závazné vyhlášky krajů, platnost, účinnost, zastupitelstvo, rada, úřední deska, věstník kraje, způsob v místě obvyklý.

Jedná se o právní předpisy, které mají v právním řádu specifický charakter, vyplývající z ústavního postavení územně samosprávných celků a jejich „dvojkolejná“ působnost. Ústava České republiky stanoví v ustanoveních:

**Čl. 79 odst. 3** „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“.

**Čl. 104, odst. 3** „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*“.

Tím je dán ústavněprávní základ pro vydávání právních předpisů územními samosprávnými celky. Na ústavní zmocnění navazují zákony o obcích, krajích a o hl. městě Praze (č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích, č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze). Územní samosprávné celky jsou tak oprávněny vydávat dva právní předpisy, což souvisí s výkonem dvou působností, a to:

- **v samostatné působnosti** - s obecnou závazností pro svá území *obecně závazné vyhlášky obcí nebo krajů,*
- **v přenesené působnosti** - s obecnou závazností pro **správní obvod** *nařízení obcí nebo krajů.*

## 9.1 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ A KRAJŮ

Obecně závazné vyhlášky v současnosti charakterizujeme víceméně jako podzákonný originální normativní právní akt. K jejich vydávání jsou zákonem zmocněná zastupitelstva územně samosprávných celků, a to v rámci výkonu jejich samostatné působnosti na území obce nebo kraje.

Schválení obecně závazné vyhlášky se děje formou usnesení zastupitelstva a je tak podmíněno souhlasem nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec či kraj musí řídit zákony. Aby byly tyto předpisy platné, je nutné jejich vyhlášení. Obec či kraj musí zkoumat, zda daná oblast již není upravena jakýmkoliv právním předpisem vyšší právní síly. Pokud tomu tak není a jedná se o samostatnou působnost v mezích kompetencí obcí nebo krajů, je možno obecně závaznou vyhlášku vydat. Nicméně hodlají-li obce nebo kraje tímto právním aktem ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti jsou omezeny tak, že:

- kraje k jejich stanovení mohou přistoupit pouze tehdy, stanoví-li tak zákon,
- obce pouze v těchto případech
  - k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
  - pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
  - k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
  - stanoví-li tak zvláštní zákon.

Z uvedeného plyne, že na rozdíl od zákona o obcích, zákon o krajích nestanovuje okruh povinností, které lze upravovat obecně závaznou vyhláškou.

### **Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek**

Je-li obecně závazná vyhláška obce nebo kraje vyhlášená je neprodleně po dni jejího vyhlášení zaslána Ministerstvu vnitra, které ji podrobí kontrole souladu s příslušnými zákony. Zjistí-li

**Schvalování obecně závazné vyhlášky**

ministerstvo, že předmětná vyhláška odporuje zákonu, vyzve zastupitelstvo obce nebo kraje ke zjednání nápravy (pozastavit účinnost bez výzvy k nápravě může Ministerstvo vnitra pouze v případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce nebo kraje s lidskými právy a základními svobodami). Dále mohou nastat tyto situace:

- zastupitelstvo zajistí nápravu ve stanovené lhůtě.

Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška, kterou byla zjednána náprava.

- zastupitelstvo nezjedná nápravu ani do 60 dnů od doručení výzvy.

Ministerstvo vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci nebo kraji. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.

Nesjedná-li zastupitelstvo nápravu ani ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Nelze ovšem vyloučit, že zastupitelstvo obce nebo kraje zjedná nápravu až před samotným rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Pokud obec nebo kraj neprodleně sdělí tuto skutečnost Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy. Přílohou sdělení (usnesení zastupitelstva o zrušení) bude i obec.

## 9.2 NAŘÍZENÍ RADY OBCÍ A KRAJŮ

Z výše citovaného ústavního vymezení vyplývá, že nařízení jsou podzákoným derivativním správním aktem, které jsou vydávány v přenesené působnosti obce či kraje pro jejich správní obvod. Nařízení vydává rada obce (byla-li zřízená, jinak zastupitelstvo obce) a v případě krajů vždy rada kraje. Účelem nařízení je právně regulovat dané společenské vztahy (záležitosti), s přihlédnutím k místním podmínkám obce nebo kraje. Jako prováděcí právní předpisy se nařízení vydávají

- na základě zmocnění v zákoně,
- k provedení zákona a v jeho mezích,
- v mezích.

Zmocnění krajů vydávat nařízení je v některých případech věcně shodná s pravomocí obcí. Shodně mohou vydávat nařízení mj. v případech:

- územního plánování a stavebního řádu (stavební zákon),
- působnosti orgánů České republiky v oblasti cen,
- pozemních komunikací,
- ochrany ovzduší a o změnách některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

Rada obce mohou dále vydávat nařízení např. v oblastech:

- práva shromažďovacího,
- živnostenského podnikání (živnostenský zákon),
- veterinární péče a o změnách některých souvisejících zákonů (veterinární zákon),
- krizového řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Rada kraje mohou vydávat nařízení např. v případech:

- požární ochrany,
- zajišťování obrany České republiky.

Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu ke kontrole jeho zákonnosti. Kraj zašle nařízení kraje neprodleně po dni jeho vyhlášení věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Odporuje-li nařízení obce nebo kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, postupuje krajský úřad nebo v případě nařízení kraje příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad totožně jako Ministerstvo vnitra v případě obecně závazných vyhlášek. Právní předpis je nutné dále zavést do evidence právních předpisů

## 9.3 LEGISLATIVNÍ PROCES

### *Vypracování návrhu právního předpisu*

Návrh právního předpisu obce nebo kraje zpravidla zpracovává věcně příslušný odbor obecního úřadu (magistrátu), krajského úřadu, zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců úřadu. Předpokladem zpracování návrhu je, že zpracovatel je obeznámen s platnou právní úpravou, věcnými důvody navrhovaného předpisu a s legislativně technickými pravidly pro vydávání právních předpisů. V návrhu se uvede podle potřeby i variantní řešení jednotlivých otázek.

*Důvodová zpráva.* Součástí návrhu je důvodová zpráva, která zejména obsahuje:

- výstižné a konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy,
- potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů, které sleduje a způsobu jejich provádění,
- výhody a nevýhody případně navrhovaných variantních řešení a zdůvodnění, která varianta se považuje za optimální,
- finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce (kraje) a způsob úhrady potřebných nákladů,
- dopad na počet pracovních sil a na občany.

### *Připomínkové řízení k návrhu právního předpisu*

Zpravidla zpracovatel, ale podle místních podmínek i vedoucí odboru, tajemník obecního úřadu či starosta či ředitel krajského úřadu zajišťují připomínkové řízení v nezbytném rozsahu. Návrh s důvodovou zprávou se zašle k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska odborům či jiným pracovištím příslušného úřadu (magistrátu), a to zejména těm, jejichž působnosti se věcně dotýká. Týká-li se návrh jiných orgánů či právnických osob, lze jim návrh rovněž zaslat k posouzení a případně i k vyjádření. Všem dožádaným osobám zpracovatel určí lhůtu k zaujetí stanoviska, která je v naprosté většině případů 15 denní. Samozřejmě může být i delší nebo naopak kratší s přihlédnutím ke složitosti a rozsahu navrhované úpravy.

### *Vypořádání připomínek k návrhu předpisu*

Zaujmou-li dožádané osoby k návrhu odchýlná stanoviska, je třeba je s nimi projednat. Osoba nebo orgán zabezpečující připomínkové řízení je povinen vyvinout potřebné úsilí ke sjednocení stanovisek, aby dořešení sporných otázek nebylo neodůvodněně přesouváno až do doby předložení návrhu ke schválení radě či zastupitelstvu. Průběh a výsledky připomínkového řízení uvádí zpracovatel návrhu v předkládací zprávě, ve které se zpravidla uvádí s kým byl návrh projednán a samotný výsledek projednání.

### ***Schválení návrhu právního předpisu***

Před předložením návrhu obecně závazné vyhlášky na jednání zastupitelstva se doporučuje jeho předběžné projednání v radě s tím, že rada seznámí zastupitelstvo na začátku projednávání návrhu se svým stanoviskem. K posouzení návrhů právních předpisů (příp. jiných složitých právních záležitostí) mohou územně samosprávné celky zřídit legislativně právní poradní orgány ve formě výboru zastupitelstva nebo komise rady.

Jak již bylo výše uvedeno nařízení obce a kraje, schvalují rady. Pouze v obcích, kde pravomoc rady vykonává starosta, schvaluje nařízení obce rovněž zastupitelstvo obce. Obecně závaznou vyhlášku obce nebo kraje, schvalují vždy pouze jejich zastupitelstva. Schválení právního předpisu se provádí formou usnesení zastupitelstva nebo rady. Ke schválení usnesení je zapotřebí, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina všech jejich členů. Pro platnost usnesení tak nestačí pokud by pro něj hlasovala pouze nadpoloviční většina přítomných členů. Okamžik schválení právního předpisu se neváže k jeho podepsání, ale už k okamžiku hlasování. Den schválení by měl být následně uveden v záhlaví právního předpisu. Skutečnost, že starosta obce (primátor) a hejtman kraje stojí v čele zastupitelstva i rady má za následek, že podepisují oba druhy právních předpisů. V obcích společně s místostarostou (primátor s náměstkem primátora) a v krajích společně s náměstkem hejtmana.

## **9.4 PLATNOST A ÚČINNOST PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ A KRAJŮ**

Na základě zákona je platnost právních předpisů územních samosprávných celků podmíněna jejich oficiální publikací. Forma publikace právních předpisů obcí a krajů není totožná.

### ***Obce***

Publikačním prostředkem je pro všechny obce s výjimkou hlavního města Prahy úřední deska obecního úřadu. Obecně závazné vyhlášky a nařízení statutárního města se vyhláší též na úředních deskách městských částí a městských obvodů.

Minimální doba vyvěšení na úřední desce je 15 dní. Dnem vyhlášení se rozumí první den vyvěšení právního předpisu na úřední desce. Platnost právního předpisu nastává vyvěšením právního předpisu na úřední desce a ten se pak stává účinným 15. dnem po vyvěšení na úřední desce.

Zvláštní způsob vyhlášení právních předpisů obce se týká nařízení obcí s rozšířenou působností. Ty musí svá nařízení zveřejnit též na úředních deskách obecních úřadů působících v jejich správním obvodu.

### ***Kraje***

Platnost právních předpisů kraje je podmíněna jejich vyhlášením ve Věstníku kraje. Platnost tedy nastává dnem jejich vyhlášení ve Věstníku, přesněji dnem jeho rozeslání (označeno v záhlaví). Pokud není stanoven pozdější počátek účinnosti, nabývá právní předpis účinnosti 15. dnem po jeho vyhlášení.

Ve Věstníku právních předpisů jsou vyhlášovány i nálezy Ústavního soudu týkající se právních předpisů příslušného kraje.

### ***Evidence***

Obce i kraje jsou povinny vést evidenci právních předpisů. Tato evidence obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti a účinnosti, popřípadě datum pozbytí jeho platnosti. Každý právní předpis je označen pořadovým číslem bez rozdílu, zda se jedná o obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení. Číselná řada začíná a uzavírá se vždy koncem kalendářního roku.

Právní předpisy obce i evidence musí být přístupny každému v obci, která je vydala. Obecní úřady s rozšířenou působností, mají zvláštní úpravu veřejného zpřístupnění nařízení obcí, a to tak, že musí být přístupné každému také u obecních úřadů působících v jejich správním obvodu.

Kraj zpřístupňuje Věstník právních předpisů na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra.

## **SHRNUTÍ KAPITOLY**



Podmínky vydávání právních předpisů obcemi a kraji jsou předmětem výše rozpracované kapitoly. Je zde zpracován „legislativní proces“ při projednávání a schvalování. Je možno konstatovat, že tento proces platí pro obce i kraje totožně, nicméně liší se při jejich publikaci a potažmo platnosti a účinnosti, což je dáno rozdílnými způsoby zveřejňování.

Je třeba upozornit, že kraje (oproti obcím) se podílí i na vydávání prvotních normativních aktů parlamentem, když disponují tzv. právem zákonodárné iniciativy, tady právem předkládat poslanecké sněmovně návrhy zákonů.

---

## 10 VEŘEJNÁ SLUŽBA



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Organizační základ veřejné správy je založen na tom, že veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy o řízení, jehož bezprostředními vykonavateli jsou, v rámci výkonu veřejné služby zaměstnanci zařazení do příslušných orgánů veřejné moci, potažmo orgánů veřejné správy. Nicméně oproti zaměstnancům nestátního sektoru, kteří vykonávají tzv. závislou práci, vymezenou pouze zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů je právní regulace činnosti osob vykonávajících veřejnou službu obsahem rozsáhlejší škály právních předpisů.

---



### CÍLE KAPITOLY

Z personálního hlediska se výkon veřejné služby rozděluje :

- na tu část, která je vykonávána v pracovním poměru,
- část, která je vykonávána v poměru služebním.

Kapitola uvádí příčiny tohoto stavu, jakož i nejvýznamnější rozdílové znaky obou poměrů. Součástí je schematické zobrazení právní úpravy vzniku pracovního a služebního poměru.



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Zaměstnanec, státní služba, úředník, pracovní poměr, služební poměr, pracovní smlouva, správní rozhodnutí, jmenování, úřad, obec, kraj..

---

Personální základ veřejné správy je založen na tom, že *veřejná správa je formou společenského řízení*. Jde tedy o **řízení lidí lidmi**.

Právní předpisy nestanoví pouze vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována, určují rovněž, které osoby a s jakými předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat.

*Vykonavateli veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou také adresáti jejího působení*. Z hlediska funkčnosti je proto důležité právně reglementovat specifické podmínky a požadavky na personál-



ní obsazování institucí veřejné správy. Oporou takového požadavku je nepochybně skutečnost, že bezprostředními vykonavateli veřejné správy jsou v naprosté většině **způsobilé fyzické osoby, které jsou v přímém kontaktu s jejími adresáty** (cílovými subjekty veřejné správy). Na místě svého pracovního či funkčního zařazení pak reprezentují nejen sebe, ale především jsou reprezentanty příslušného úřadu, obce, kraje a státu.

Zaměstnancem veřejné správy zpravidla rozumíme,

***fyzickou osobu, která je k veřejné správě vázána na základě svého pracovního nebo obdobného vztahu (služebního).***

Bezprostředními vykonavateli veřejné služby jsou tak **její zaměstnanci zařazení do příslušných orgánů veřejné moci, potažmo orgánů veřejné správy**. Nicméně oproti zaměstnancům soukromé sféry (nestátního sektoru) vykonávajících tzv. závislou práci, vymezenou pouze zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce) je právní regulace činnosti osob vykonávajících veřejnou službu obsahem rozsáhlejší škály právních předpisů. Tato situace je dána tím, že výkon veřejné správy je vnitřně strukturovaný a právě podle personálního zařazení fyzických osob do příslušného veřejnoprávního orgánu se rozlišuje právní regulace jejich činnosti při výkonu

## 10.1 POJEM VEŘEJNÁ SLUŽBA

Pro obecné vymezení činnosti a označení právního postavení veřejných zaměstnanců pojmu veřejná služba.

V užším smyslu se pod tento pojem zařazuje jen právní postavení a činnost

- ***úředníků státní správy zařazených do služebních úřadů a***
- ***úředníků územních samosprávných celků.***

Rovněž bylo zmíněno, že postavení a činnost uvedených úředníků vykonávajících veřejnou službu ve **služebním poměru** je do jisté míry specifická a odlišuje se od pracovněprávního postavení ostatních zaměstnanců veřejné správy vykonávajících většinou obslužné činnosti v **pracovním poměru** (např. programátor, údržbář, řidič apod.), jejichž postavení se řídí zákoníkem práce.

## VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY – VEŘEJNÁ SLUŽBA

## STRUKTURA VYKONAVATELŮ – ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

*Zaměstnancem veřejné správy zpravidla rozumíme, fyzickou osobu, která je k veřejné správě vázána na základě svého pracovního nebo obdobného vztahu (služebního).*

❖ **zaměstnanci** zařazení do státních úřadů nebo orgánů obcí a krajů (služebních úřadů), kteří však nevykonávají státní správu ani samosprávu, ale jsou pracovně činní jako servisní a obslužný personál; jejich pracovně právní postavení je upraveno pouze **zákoníkem práce** a výše uvedené zvláštní právní předpisy se na ně zpravidla nevztahují.

❖ **úředníci**, přičemž tyto je třeba podle místa výkonu služby členit na

■ **státní úředníky** zařazené do orgánu státní správy – služebních úřadů a vykonávajících tak státní službu ve služebním poměru; jejich pracovně právní postavení je právně vymezeno zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

■ **úředníky územně samosprávných celků** pracovně zařazených do úřadů obcí či krajů a zajišťující výkon přenesené státní správy (decentralizovaná státní služby) a samosprávy; jejich pracovně právní postavení je právně vymezeno prvotně zvláštní právním předpisem, tj. zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

## 10.2 PRACOVNÍ POMĚR A SLUŽEBNÍ POMĚR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

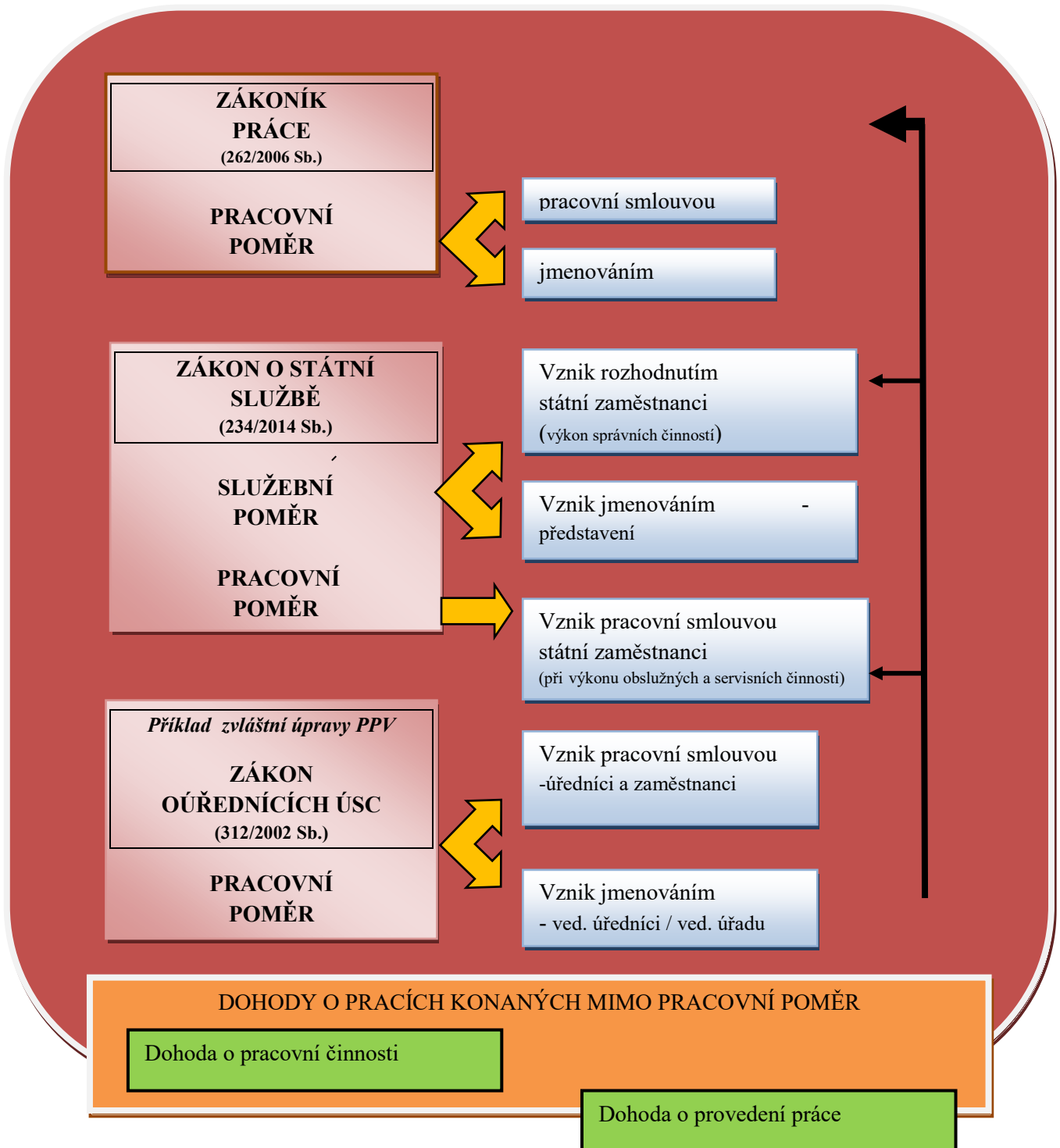
Je třeba zmínit i význam a vztah pojmů pracovní poměr a služební poměr při výkonu veřejné správy. Zásadní je, že oba tyto poměry jsou součástí pracovněprávních vztahů v uvedené oblasti.

- **Služební poměr** je spojen s výkonem závislé práce ve státní službě tj. při výkonu státní správy. Jedná se o poměr **veřejnoprávní**, což má za následek, že řízení ve věcech služebního poměru je (klasickým) správním řízením (rozhodování s ním spojené představuje výkon veřejné moci), ve kterém nadřízený služební funkcionář vystupuje jako správní orgán (ve vrchnostensky nadřazeném postavení). Služební poměr tak např. nevzniká pracovní smlouvou ale rozhodnutím o přijetí do služebního poměru a všechna rozhodnutí vydaná ve věcech služebního poměru pak běžně podléhají přezkumu ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy se jedná o úkony správního orgánu, jimiž se autoritativně zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.
- **Pracovní poměr** je obecně typickým poměrem **soukromoprávním** když jeho účastníci mají rovné postavení. Zahrnuje pracovněprávní vztahy jak v nestátní sféře tak výkon zá-

**Rozdíl  
mezi pra-  
covním a  
služebním  
poměrem**

vislé práce zaměstnanců všech územně samosprávných celků a zaměstnanců státní správy, kteří však nevykonávají jako závislou činnost státní správu, ale jejich pracovní činnost zahrnuje ve státní správě obslužné a servisní činnosti. Základní pracovní poměr zde proto vzniká zejména pracovní smlouvou.

Schéma právní úpravy vzniku pracovního a služebního poměru.



**SHRNUTÍ KAPITOLY**

Kapitola osvětluje dva základní rozlišující znaky v „pracovněprávním postavení“ zaměstnanců státní správy i samosprávy a zejména pak úředníku státní správy a úředníku pracujících v krajských a obecních úřadech. Specifické v této problematice je, že sice při procesu výkonu státní správy (vč. přenesené) postupují totožně podle příslušných zákonů, nicméně z hlediska personálního je jejich postavení značně odlišné a proto je tento problém zpracován v samostatné kapitole.

Je třeba upozornit, že předmětná problematika je zde zpracována pouze orientačně, a to z důvodu zaměření tohoto studijního. K hlubšímu osvojení problematiky je možno aplikovat distanční studijní oporu „pracovněprávní vztahy ve veřejné správě“.

---

## 11 ÚŘEDNÍCI ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Poslední kapitola studijního textu je věnována pracovně právním vztahů upravených zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdější předpisů. Tento právní předpis obsahuje, ve vztahu k zákoníku práce, zvláštní pravidla především pro vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníků obcí a krajů, jakož i systém jejich odborného vzdělávání. Předmětem kapitoly je proto výklad uvedených pracovněprávních specifik s výjimkou vzniku pracovního poměru, který byl proveden výše. Výklad se věnuje i jednotlivým složkám odborného vzdělávání úředníků. Výklad uvedené problematiky se zaměřuje na úředníky obcí, když postavení a organizace úředníků krajů je totožné.

### CÍLE KAPITOLY



V kapitole je proveden výklad :

- vztahu zaměstnanců a úředníků územně samosprávných celků,
- vztahu úředníků, vedoucích úředníků a vedoucího úřadu,
- postavení (práv a povinnosti) úředníků,
- odborného vzdělávání úředníků územně samosprávných celků.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Územně samosprávný celek, vyšší a základní územně samosprávný celek, obec, kraj, zaměstnanec, úředník, vedoucí úředník, vedoucí úřadu, tajemník, ředitel krajského úřadu, vzdělávání, odborné vzdělávání, vstupní vzdělávání, další vzdělávání, zvláštní odborná způsobilost, vzdělávání vedoucích úředníků.

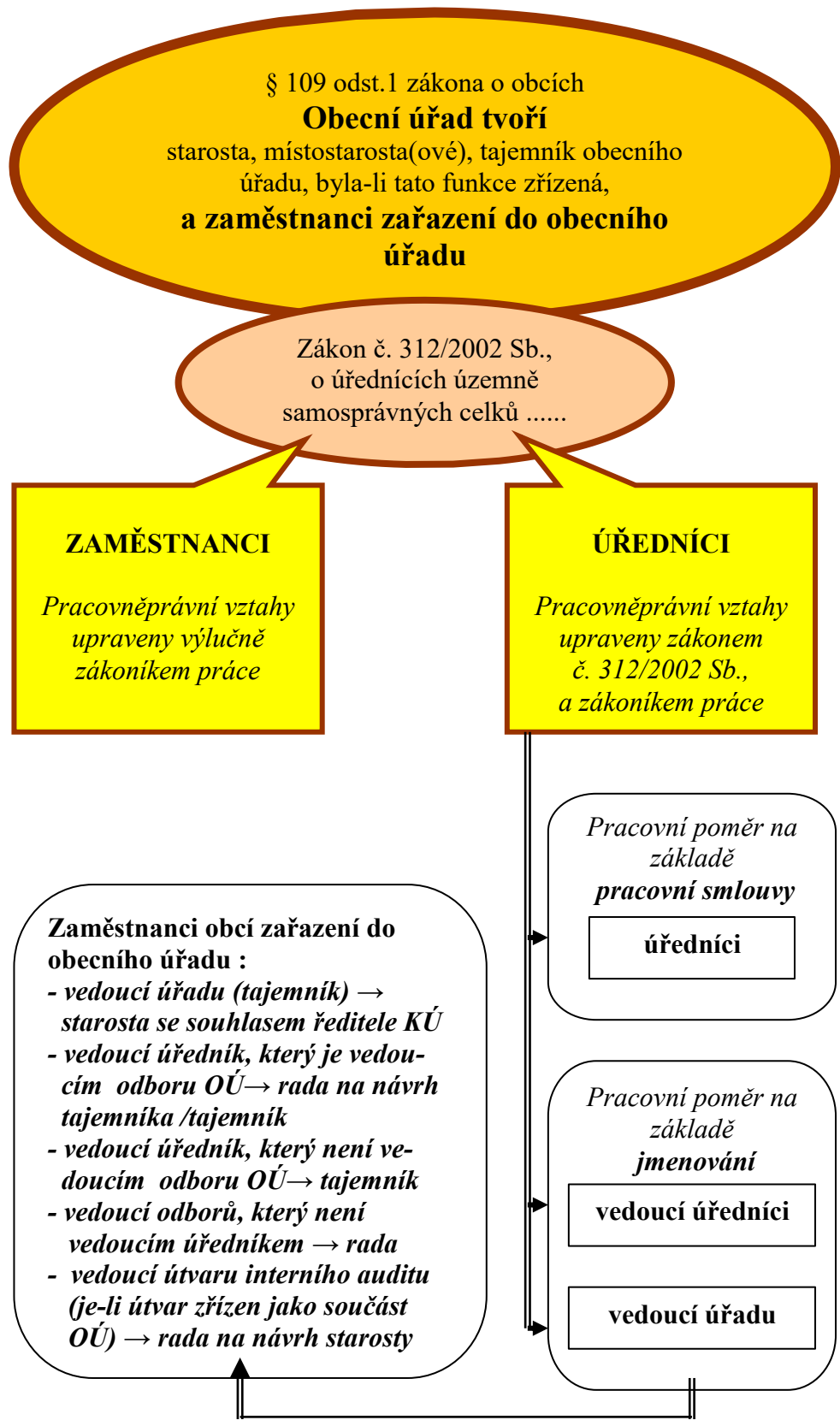
Právní úprava pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků zvyšuje kvalitu výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky cestou profesionalizace jejich úředníků. Důraz je v tomto ohledu kladen především na vzdělávání, a to jak vzdělávání vstupní, tak příprava na prokazování zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků a průběžné vzdělávání.

Pracovně právní vztahy úředníků upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdější předpisů. Tento právní předpis obsahuje, ve vztahu k zákoníku práce, zvláštní pravidla především pro vznik, trvání

## ÚŘEDNÍCI ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

a zánik pracovního poměru úředníků obcí a krajů. Cílem úpravy je také ochrana právního postavení úředníků při výkonu veřejné správy ve vztahu k voleným orgánům územních samosprávných celků. Ze zvláštního postavení citovaného zákona vyplývá obecná podpůrná platnost zákoníku práce všude tam, kde zákon o úřednících územních samosprávných celků nestanoví vlastní, zvláštní pravidla.

Níže uvedený obrazec schematizuje vztahy zaměstnanců obcí. V krajích platí schéma takřka totožně pouze v případě ředitele krajského úřadu dává souhlas s jeho jmenováním a případným odvoláním ministr vnitra. Šipka v levé části obrazce znamená kdo funkci zřizuje.



### 11.1 ÚŘEDNÍK ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Jak již z názvu zákona vyplývá, vztahuje se tento na úředníky územních samosprávných celků. Úředníkem ve smyslu tohoto zákona jsou považováni ti zaměstnanci obcí a krajů, kteří se podílejí na výkonu správních činností. Za správní činnost je považována činnost zaměstnance, kterou se podílí na plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné nebo přenesené působnosti v oblasti veřejné správy. *Správní činností* je například:

- rozhodování ve správním řízení,
- kontrola, dozor nebo dohled,
- příprava návrhů právních předpisů územních samosprávných celků,
- zajišťování jejich právních úkonů,
- plnění úkolů statutárního orgánu zaměstnavatele.

Úředník při výkonu správy věcí veřejných je oprávněn rozhodovat například o povolení stavby, vydání občanského průkazu, o uložení pokuty za nesplnění uložené povinnosti účastníkem řízení.

Postavení úředníka nemají členové volených orgánů územních samosprávných celků, například člen zastupitelstva obce či kraje. Úředníky nejsou ani zaměstnanci zařazení v jeho organizačních složkách, například obecní policie, dále zaměstnanci zařazení ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku jakými je povodňová komise, přestupková komise. Úředníci, kteří vykonávají obslužné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti jako například sekretariát, pokladna, řízení a údržba motorových vozidel, úklid).

Zaměstnanec územního samosprávného celku je považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. O tom, kdo je či není v konkrétním případě úředníkem rozhoduje vedoucí úřadu, kterým je tajemník obecního úřadu nebo ředitel krajského úřadu.

#### ***Pracovní poměr úředníka***

Úředníkem se může stát fyzická osoba, která má státní občanství České republiky nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem, ale v České republice má trvalý pobyt, za předpokladu, že dosáhla věku 18 let, má způsobilost k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednacím jazyk, kterým je český jazyk a splňuje předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Předpokladem k výkonu funkce například matrikáře je osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy na úseku matrik a jména a příjmení nebo úředníka stavebního úřadu pak osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy na úseku územního plánování a stavebního řízení.

Za bezúhonnou se nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy. Bezúhonnost je prokázána výpisem z rejstříku trestů ne starším než 3 měsíce, případně čestným prohlášením.

Mezi předpoklady, které musí úředník splňovat pro výkon vybraných správních činností, jak je uvedeno výše, patří zvláštní odborná způsobilost, například, úředník, který vykonává funkci matrikáře, je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost do 18 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat funkci matrikáře. Pokud úředník zvláštní odbornou způsobilost ve stanovené době neprokáže, územní samosprávný celek jej převede na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje.

Vedoucímu úřadu, tajemníkovi obecního úřadu a řediteli krajského úřadu je stanovena podmínka minimální praxe v době trvání nejméně 3 let. Podmínkou pro vznik pracovního poměru úředníka zařazeného v obecním úřadě je také veřejná výzva. Veřejná výzva musí též předcházet

***Toto je  
marginálie***



uzavření pracovní smlouvy s vedoucími úředníky, jejichž pracovní poměr není založen jmenováním, a kteří jsou zařazeni v obecním úřadě obce. Územní samosprávný celek má povinnost vyvěsit veřejnou výzvu na úřední desce úřadu po dobu nejméně 15 pracovních dnů přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně ji zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pro vznik pracovního poměru pracovníků zařazených v krajském úřadě, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností nebo -v pověřeném obecním úřadě je další nutnou podmínkou stanoveno výběrové řízení. Výběrové řízení je také podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka. Výběrové řízení vyhláší vedoucí úřadu oznámením na úřední desce úřadu územního samosprávného celku a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úprava lhůty pro oznámení je stejná jako úprava lhůty pro vyvěšení veřejné výzvy.

*Toto je  
marginálie*

Vedoucí úřadu po obdržení předá přihlášky výběrové komisi. Ta pořídí o posouzení uchazečů písemnou zprávu. Výběrová komise však neurčuje pořadí uchazečů o přijetí do pracovního poměru, rozhodovat o tom, se kterým uchazečem bude uzavřena pracovní smlouva, bude vedoucí úřadu.

Vedoucí úředníky bude jmenovat do funkce v případě vedoucích odborů rada územního samosprávného celku, v případě vedoucích oddělení vedoucí úřadu územního samosprávného celku. Jmenování vedoucích odborů obecního úřadu je podmíněno návrhem tajemníka, zákon o obcích ovšem nestanoví žádnou sankci neplatnosti v případě absence takového návrhu. Jmenování vedoucích odborů krajského úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na návrh ředitele krajského úřadu.

Vedoucího úřadu obce jmenuje starosta (primátor), vedoucího úřadu kraje pak hejtman. Jmenování tajemníka obecního úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ředitele krajského úřadu, jmenování ředitele krajského úřadu a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ministra vnitra.

Pracovní poměr s úředníkem uzavírá územní samosprávný celek na dobu neurčitou, což je jedna z výhod, které pro úředníka zavádí zákon o úřednících. Jedná se o významný a pro úředníka výhodný rozdíl od úpravy trvání pracovního poměru v zákoníku práce.

Zákon o úřednících stanoví dva výjimečné důvody, pro které lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou. Prvním důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba zajistit časově omezenou správní činnost. Jedná se o činnost, kterou obec nevykonává trvale, ale vznikla potřebou takovou činnost zajistit (např. vymáhání pohledávek). Druhým důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba nahradit dočasně nepřítomného úředníka.

Jedním z předpokladů, které má úředník splňovat, patří zvláštní odborná způsobilost. Zákon ukládá územnímu samosprávnému celku, aby úředníka, který neprokáže zvláštní odbornou způsobilost v zákonem stanovené lhůtě, převedl na jinou činnost, pro kterou úředník splňuje předpoklady. V případě, že by žádná taková činnost v rámci úřadu nebyla, může být úředníkovi dána výpověď. Pokud porušil povinnosti zvláště závažným způsobem, může dojít i k okamžitému zrušení pracovního poměru.

## 11.2 POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ

K základním povinnostem úředníka patří dodržování ústavního pořádku, hájení veřejného zájmu při výkonu jeho správní činnosti, nestranné rozhodování, zdržení se jednání vedoucího ke střetu veřejného a soukromého zájmu. Úředník zásadně nepřijímá dary a jiné výhody, zachovává mlčenlivost podle zvláštních předpisů, poskytuje účastníkovi řízení pomoc, poučení a informace ve správním řízení.

Mezi povinnosti úředníka patří plnění pokynů vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. K zajištění kvalifikovaného výkonu správních činností je úředník povinen svou kvalifikaci prohlubovat. Znamená to absolvování vstupního a průběžného vzdělávání a vy-

konání zkoušky odborné způsobilosti. Mezi povinnosti úředníka patří plnění nejen běžných pracovních povinností, které jsou úředníku ukládány po dobu výkonu práce, ale i povinnosti, které se vztahují na chování úředníka mimo výkon práce. Například se úředník musí zdržet jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku.

Jiná výdělečná činnost jakou může být například podnikání úředníka, je podmíněna předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán. Souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti vydává za územní samosprávný celek ten, který plní úkoly statutárního orgánu právnické osoby v pracovních vztazích (např. tajemník obecního úřadu, ředitel krajského úřadu). Z výše uvedeného zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán jsou zákonem stanoveny výjimky. Omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

### 11.3 VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ

Jednou z výše uvedených povinností úředníků, je prohlubování jeho kvalifikace pro výkon správních činností. Jednotlivé formy prohlubování kvalifikace úředníků definuje samotný zákon, jsou jimi povinné vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání a zvláštní odborná způsobilost. Pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadu je vedle toho povinné ještě vzdělávání vedoucích úředníků.

Absolvování vstupního vzdělávání, průběžného vzdělávání i vzdělávání vedoucích úředníků se prokazuje pouze osvědčením vydávaným vzdělávací institucí, která pořádá příslušný kurs, s těmito formami vzdělávání však nejsou spojeny žádné zkoušky. Úspěšné absolvování zkoušky jsou vyhrazeny pouze pro tzv. zvláštní odbornou způsobilost.

#### *Vstupní vzdělávání*

Vstupní vzdělávání je povinen úředník absolvovat do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Zahrnuje v sobě znalosti základů veřejné správy, zvláště obecných zásad organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku. Mezi uvedené znalosti patří též základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva, práv a povinností a pravidel etiky úředníka, základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností, znalosti základů užívání informačních technologií, základní komunikační, organizační a další dovednosti vztahující se k jeho pracovnímu zařazení.

#### *Průběžné vzdělávání*

Průběžné vzdělávání zahrnuje prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí. Průběžné vzdělávání se uskutečňuje formou kurzů a o účasti úředníka na nich rozhoduje vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku a s přihlédnutím k plánu vzdělávání úředníka. Úředník je povinen se kurzu osobně zúčastnit.

#### *Zvláštní odborná způsobilost*

Zvláštní odbornou způsobilost jsou povinni prokazovat ti úředníci, kteří budou vykonávat správní činnosti stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra. Jedině prostřednictvím těchto úředníků bude moci územní samosprávný celek tyto činnosti na úseku veřejné správy zajišťovat. Kromě toho mohou územní samosprávné celky zajišťovat správní činnosti i prostřednictvím úředníků, kteří sice neprokázali zvláštní odbornou způsobilost, získali však vzdělání v rovnocenných bakalářských nebo magisterských studijních programech.

Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalost základů veřejné správy, obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o správním řízení a schopnost aplikace těchto znalostí. Zvláštní část zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem, zvláště znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů vztahující se k těmto činnostem, a schopnost jejich aplikace.

Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost podle zákona o úřednících složením příslušné zkoušky a předložit územnímu samosprávnému celku osvědčení o jejím složení do 18 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal správní činnost, pro jejíž výkon je zvláštní odborná způsobilost předpokladem, vykonávat, pokud již byl v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku.

### ***Vzdělávání vedoucích úředníků***

Vzdělávání vedoucích úředníků zahrnuje obecnou část a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků. Zvláštní část zahrnuje přehled o činnostech vykonávaných podřízenými úředníky. Vedoucí úředník je povinen ukončit toto vzdělávání vedoucích úředníků do 2 let ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka.

Úředník, který se účastnil vzdělávání vedoucích úředníků a jehož náklady hradil územní samosprávný celek, je povinen setrvat po ukončení tohoto vzdělávání v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku po dobu 3 let. Pokud takový úředník rozváže s územním samosprávným celkem pracovní poměr dříve než po uplynutí 3 let od ukončení vzdělávání vedoucích úředníků, je povinen uhradit územnímu samosprávnému celku náklady s tímto vzděláváním spojené.

Poskytovat vzdělávání úředníků mohou jen právnické nebo fyzické osoby, které jsou oprávněny ke vzdělávací činnosti (např. vysoké školy nebo podnikatelské subjekty s příslušnou živnostenským oprávněním) a jimž byla zároveň udělena akreditace Ministerstvem vnitra. Vzdělávání zajišťuje také Institut pro místní správu zřízený přímo Ministerstvem vnitra nebo samotné veřejnoprávní korporace, územní samosprávné celky za podmínky, že jim byla udělena akreditace.

## **SHRNUTÍ KAPITOLY**



Pro tuto poslední kapitolu studijního textu platí obdobně totéž co pro předchozí, tj. že řeší doplňující problematiku k obecnému zaměření celé studijní opory. Vychází se zde především ze stavu, že podstatná část textu je zaměřená na územně samosprávné celky. Zde jsme se věnovali i postavení veřejných funkcionářů, jichž se pracovní právo v podstatě nedotýká. Nicméně součástí územně samosprávných celků jsou i krajské či obecní úřady, a ty jsou personálně obsazeny zaměstnanci a úředníky v pracovním poměru. Proto autor považoval za nezbytné zmínit jejich postavení i v tomto studijním textu.

I zde je třeba upozornit, že problematika je intenzivně zpracována v dostupné distanční studijní opoře „Pracovní právo ve veřejné správě“.

## SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

Distanční studijní opora „Veřejná správa“ představuje souborný text všech východisek, návaznosti, rozborů, analýz a nástrojů, které ve svém celku umožňují pochopit, osvojit si a orientovat se v rozsáhlé a strukturované problematice, která je jejím předmětem. Nastudováním textu a především pochopením jeho návaznosti a souvztažnosti je možno připravit se nejen na absolvování závěrečné zkoušky z tohoto předmětu, ale potažmo vstřebat a v praxi aplikovat poznání o podstatě, funkčnosti a nezbytnosti efektivního výkonu veřejné správy v každé institucionální formě společnosti.

Na základě dlouhodobých zkušeností z přednášek seminářů nejen na vysokých školách doplnil zpracovatel text o rozsáhlý soubor obrázků a schémat, která umožňují



### DALŠÍ ZDROJE

- SCISKALOVÁ, M. GONGOL, T. *Veřejná správa. Distanční studijní opora*. Karviná: SU OPF, 2006, ISBN 80-7248-372-2.
- RICHTER J. *Veřejná správa, studijní opora*, Karviná: SU OPF 2020, dostupné IS SU OPF,
- GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2005, SBN 80-245-0892-3.
- GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. , 2004, ISBN 80-86473-71-6.
- HARVÁNEK, Jaromír. *Teorie práva*. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, ISBN 978-80-7380-104-5.
- LOUDA , Tomáš, GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. , 2005, ISBN 80-7380-001-2.
- MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3.vyd. Praha: VŠE, 1999, ISBN 80-7079-407-0.
- MATES, Pavel a kol. *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
- ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-640-2.

### Prameny

- Opatření předsednictva ČNR č. 2 /1993 Sb., Listina základních práv a svobod,  
Sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.  
Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR.  
Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů  
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb.  
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řízení) ve znění pozdějších předpisů.  
Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské řízení) ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů.  
 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.  
 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samostatných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

---

Název:	VEŘEJNÁ SPRÁVA
Autor:	Jaromír RICHTER, JUDr.
Vydavatel:	Slezská univerzita v Opavě Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné
Určeno:	studentům SU OPF Karviná
Počet stran:	13633

## ÚŘEDNÍCI ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.



Název: **VEŘEJNÁ SPRÁVA**

Autor: **Jména autorů každé na nový řádek včetně titulů**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům SU OPF Karviná

Počet stran: 136

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.