

Právní úprava postavení obcí v České republice

Petr PRŮCHA

Postavení obcí

Obce jako základní územní jednotky osídlení jsou současně základními organizačními jednotkami systému místní správy, přičemž jako její nositelé a představitelé vystupují především v postavení **samosprávných subjektů**.

Samosprávné postavení obcí jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy se v naší historii datuje poprvé rokem 1849, kdy toto postavení bylo zakotveno tzv. prozatímním obecním zákonem. Obecní samospráva se potom u nás v nejrůznějších podobách uplatňovala až do r. 1945, od kdy byla nahrazena činností národních výborů, které, jak je známo, měly postavení orgánů státní moci a státní správy v místech. Ty pak v tomto svém postavení vyvíjely činnost až do sklonku roku 1990, kdy po ukončení jejich činnosti dochází k faktickému obnovení postavení obcí na samosprávných principech.

Předchozí soustava národních výborů jakožto orgánů státní moci a státní správy v místech byla nahrazena nově pojatými subjekty obecní samosprávy a místní státní správy se zcela jiným organizačním uspořádáním a vzájemnými vztahy. Činnost obcí a jejich orgánů je při výkonu místní správy nyní zaměřena především na výkon samosprávných funkcí, zatímco státní správu obce vykonávají jen podpůrně v zastoupení státu. Jako představitelé státní správy v systému místní správy potom vystupují zejména tzv. **okresní úřady**. Mimo ně pak v příslušných územních obvodech vykonávají státní správu ještě některé specializované územní, resp. územně dekoncentrované orgány, odvozené přímo od příslušných ústředních orgánů státní správy.

Nově koncipované postavení obcí v systému místní správy, nová organizace jejich orgánů, jejich postavení, vnitřní uspořádání a vzájemné vztahy si zákonitě vyžádaly také novou právní úpravu, obsaženou v příslušných předpisech. Právním základem změn v naší místní správě byla především novelizace Ústavy, provedená úst. zák. č. 294/1990 Sb., kterou se ústavně zakotvila tzv. místní samospráva, a kterou se vytvořily předpoklady pro to, aby mohly být příslušnými zákony blíže upraveny otázky postavení a úkolů obcí jako subjektů územní samosprávy.

Otázky místní správy spadaly, v podmínkách tehdejšího federativního uspořádání státu, podle ústavně vymezeného postavení a vztahů ve federaci do zákonodárné pravomoci

republikových zákonodárných orgánů a proto také příslušné zákony přijaly národní rady. V podmínkách České republiky byl takto přijat nejprve zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), nyní po změnách a doplňcích vyhlášený v úplném znění zákonem ČNR č. 410/1992 Sb., s nímž bezprostředně souvisel zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, dnes nabržený zákonem ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Samostatným zákonem, a to zákonem ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, po změnách a doplňcích vyhlášeným v úplném znění zákonem č. 90/1993 Sb., bylo ještě vyjádřeno specifické postavení našeho hlavního města. Obdobná právní úprava postavení obcí, s určitými odchylkami, byla přijata i ve Slovenské republice.

Po vzniku samostatné České republiky zůstala výše uvedená úprava právního postavení obcí v platnosti, což mimo jiné umožnilo i ústavní řešení právního postavení obcí provedené Ústavou České republiky, úst. zák. č. 1/1993 Sb., které více méně převzalo řešení provedené ve výše uvedeném ústavním zákoně z r. 1990.

V právní úpravě místní správy v soudobých pluralitních demokraciích lze vysledovat trojí typ uplatnění obecní samosprávy a to:

- **systém angloamerický** (selfgovernment) - na úrovni nejnižších územních jednotek je místní správa vykonávána výlučně jako samospráva,
- **systém francouzský** (pouvoir municipal) - v obcích jako základních územních jednotkách se odděleně vedle sebe realizuje jednak obecní samospráva, jednak místní státní správa,
- **systém smíšený** (historicky se vyvinul z tzv. německého systému) - na úrovni obcí jako základních územních jednotek se společně vykonává jak samospráva, tak také v určitém rozsahu místní státní správa.

Naše stávající právní úprava v podstatě přejala v pořadí poslední uvedený systém, přičemž základem místní správy v našich obcích je obecní samospráva, a ta je doplněna určitým rozsahem výkonu tzv. přenesené působnosti, či jinak vyjádřeno určitým rozsahem výkonu státní správy přímo v obcích.

Uvedené zákony jsou svým pojetím, zaměřením a obsahem předpisy organizačními, a jako takové představují pro výkon místní správy v obcích jen výchozí právní předpisy, které nutně souvisí s předpisy dalšími, upravujícími související otázky. Jedná se zejména o úpravu majetku obcí, místních poplatků, obecní policie, jakož i úpravu podmínek výkonu veřejné správy na jejich jednotlivých úsecích (např. veřejný pořádek, byty a nebytové prostory, životní prostředí, hospodaření s odpady, školství, zdravotnictví, sociální zabezpečení apod.), přičemž některé z těchto otázek již nově upraveny byly, zatímco úprava jiných se postupně připravuje a provádí.

Nicméně těžiště právní úpravy místní samosprávy, reprezentované obcemi a jejich orgány, spočívá v návaznosti na uvedený ústavní zákon v zákoně o obcích.

Sama ústavní koncepce této právní úpravy přitom vychází z toho, že obec je základem místní samosprávy, přičemž se obce mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu. Obec je ústavně pojata jako samosprávné společenství občanů, s postavením právnické osoby, a vlastním majetkem, přičemž je dále ústavní úpravou nepřímě předpokládáno, že obec je charakterizována i příslušným územím. Ústavní úprava současně

zdůrazňuje postavení občanů jako subjektů, jímž přísluší přímo či zprostředkovaně rozhodovat o věcech místní samosprávy, a zákon o obcích potom tyto otázky blíže specifikuje.

Vlastní zákonná úprava obecního zřízení přitom mezi obcemi pojmově diferencuje, což umožňuje odlišit obce s postavením měst (§ 2 zákona o obcích, dále jen ZO). Podle této úpravy je městem především každá obec, ve které do počátku účinnosti zákona o obcích působil městský národní výbor, přičemž se vznikem měst z obcí neměstského charakteru za určitých podmínek počítá zákon o obcích i pro období po nabytí jeho účinnosti. Nově se tak může městem stát taková obec, kterou určí předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na návrh vlády ČR, nebo na návrh samotné obce po vyjádření vlády.

Zvláštní postavení mají potom tzv. **statutární města**, k nimž zákon o obcích (§ 3 ZO) řadí České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostravu, Opavu a Havířov. Zvláštní postavení těchto měst spočívá zejména v tom, že tato města na rozdíl od měst ostatních, mohou z rozhodnutí zastupitelstva své území členit na městské obvody nebo městské části se svěřenou působností, realizovanou vlastními orgány. Městské obvody a městské části tak mají do jisté míry analogické postavení obcí jako takových, s tím rozdílem, že samy o sobě nejsou právními osobami, jsou součástí vždy daného města a disponují jen působností odvozenou od působnosti města jako celku.

Zákon o obcích přitom výslovně počítá s tím, že u tzv. územně členěných statutárních měst budou organizační otázky v něm upravené blíže konkretizovány vždy příslušnou obecně závaznou vyhláškou, kterou budou přijímat zastupitelstva předmětných měst s cílem upravit vnitřní poměry správy těchto měst (fakticky se jedná o tzv. „statut“ města, nicméně platná právní úprava dnes tento pojem nepoužívá). Tento zákon současně také uvádí (§ 25 ZO), které otázky by měly být předmětem v takové obecně závazné vyhlášce provedení bližšího rozpracování. V podstatě se jedná o specifikaci územního členění statutárního města, o specifikaci rozdělení působnosti mezi město a městské obvody nebo městské části a o specifikaci vztahů mezi orgány města a orgány městských obvodů či městských částí.

Z toho potom vyplývá, že u statutárních měst má tato úprava vnitřních poměrů správy („statut“) své opodstatnění pouze v tom případě, jsou-li tato města skutečně členěna na městské obvody nebo městské části. Prakticky vzato tedy statutární města budou přijímat takovou vyhlášku („statut“) teprve tehdy, když rozhodnou o svém územním členění a o vytvoření zastupitelských a výkonných orgánů městských obvodů či městských částí.

Základ samosprávy obcí

Pojetím obce (včetně obcí s postavením měst a statutárních měst) jako samosprávného společenství občanů je fakticky založen tzv. **osobní základ samosprávy obcí**, podle něhož se za občany obce, tedy osoby, které se mohou zapojovat do samosprávy obce, považují všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt, nebo kterými bylo uděleno čestné občanství obce (§ 7 ZO). Tito občané jsou, za předpokladu, že dosáhli věku 18 let, proto také oprávněni, vedle svého práva volit a být voleni za členy obecního zastupitelstva

a rozhodovat při místním referendu konaném v obci (to jen občané s trvalým pobytem jako tzv. oprávnění občané), účastnit se na zasedání obecního zastupitelstva a nahlížet do zápisů o jeho jednání, jakož i podávat orgánům obce písemné návrhy. Zvláštními formami zapojení do samosprávy obce jsou potom dále ještě účast občanů na obecních shromážděních, s nimiž výslovně počítá jen ústavní úprava, a realizace tzv. petičního práva občanů podle zvláštní právní úpravy.

Začlenění čestných občanů obce do tzv. osobního základu samosprávy obcí má význam především společenský a reprezentativní, a takto zvýrazněně se také zpravidla projevuje dopad zapojení těchto občanů do samosprávy obce. O čestném občanství obce rozhoduje podle platné právní úpravy (§ 8 ZO) sama obec, přičemž čestné občanství obce může obec nejen udělit, ale případně také může občanství odejmout.

Právní úprava postavení obcí zákonitě obce charakterizuje i podle územních hledisek. Tím se řeší otázka tzv. **územního základu samosprávy obcí**. Zákon o obcích (§ 1 ZO) považuje za obce jednak územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. ke dni voleb do obecních zastupitelstev v r. 1990, a dále i obce, které vzniknou po nabytí účinnosti tohoto zákona.

Specificky potom, jak již bylo uvedeno, pamatuje v této souvislosti zákon o obcích na postavení měst a dále tzv. statutárních měst, u nichž je z územního hlediska významná možnost jejich vnitřního členění. Základním modelem členění statutárních měst je rozčlenění celého jejich území na městské obvody anebo městské části. Vyloučeno však není ani takové rozčlenění statutárního města, kdy se městské obvody nebo městské části zřídí jen na části území města.

Rozhodnutí o územním členění statutárního města (územně ještě nečleněného) přísluší zastupitelstvu statutárního města, přičemž zákon o obcích pro toto rozhodnutí („statut“) předepisuje již zdůrazněnou formu obecně závazné vyhlášky. Dosud k územnímu členění z uvedených statutárních měst přistoupila jen města čtyři, a to město Brno, město Ostrava, město Plzeň a město Ústí nad Labem.

Každý vznik obce do budoucna je, vzhledem k tomu, že celé státní území je s výjimkou několika tzv. vojenských újezdů rozděleno do obecních územních celků, změnou v obecním území. Taková změna je prakticky možná buďto cestou sloučení, nebo cestou rozdělení stávajících obcí (§ 10, 11 a 12 ZO).

V současné době u nás lze spíše vysledovat tendenci k rozdělování obcí, a to v podstatě jako reakci na stav vzniklý v procesu silné integrace obcí z počátku 80. let. Ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích bylo v České republice 5.769 obcí, některé z nich vznikly těsně před volbami do obecních zastupitelstev a i do budoucna lze předpokládat, že se jejich počet bude cestou rozdělování dříve integrovaných obcí ještě zvyšovat. Na druhé straně nelze vyloučit ani případy slučování obcí.

Podle stávající právní úpravy může být **sloučení obcí** provedeno jen dohodou slučovaných obcí, přičemž sloučení obcí je třeba předem projednat s příslušným okresním úřadem (název nově vznikající obce dokonce s ministerstvem vnitra). Pokud by slučované obce patřily do více okresů, sloučení obcí se projednává s vládou, která současně rozhodne, do kterého z okresů bude sloučená obec patřit. V případě statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně, jejichž územní obvody jsou fakticky územními obvody okresů, a také jejichž magistráty vykonávají mj. státní správu jinak příslušející okresním úřadům,

bude sloučení, tj. prakticky „připojení“ okolní obce či obcí k takovému městu, nutné vždy projednávat s vládou, neboť půjde o slučování obcí, patřících do více okresů.

K uzavření dohody o sloučení obcí je možné přistoupit na základě rozhodnutí obecních zastupitelstev, to však jen za předpokladu, že ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí není podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu. V takovém případě je potom podmínkou pro uzavření dohody o sloučení obcí souhlasný výsledek místního referenda v obci, či obcích, kde byl návrh na konání referenda za tímto účelem podán.

Zákon o obcích přitom předepisuje i povinné obsahové náležitosti dohody o sloučení obcí, které charakterizují a specifikují otázku právního nástupnictví nově vznikající obce.

O rozdělení obce na nové samostatné obce rozhoduje ministerstvo vnitra. To tak ale může učinit jen na základě návrhu obce, vzešlého z výsledku místního referenda, konaného v té části obce, která se chce oddělit. Tímto způsobem se může oddělit jakákoliv část obce. V územně členěných statutárních městech by se takto zpravidla odděloval městský obvod nebo městská část, není však vyloučeno, aby se jednalo o oddělení jinak územně vymezené části statutárního města.

Návrh na rozdělení obce se ministerstvu vnitra postupuje prostřednictvím místně příslušného okresního úřadu. Pokud by však obec návrh na rozdělení ministerstvu vnitra nepodala do 30 dnů od vyhlášení výsledků místního referenda, přechází tato povinnost, tj. povinnost postoupit návrh na rozdělení obce ministerstvu vnitra, přímo na příslušný okresní úřad. U statutárních měst Brna, Olomouce a Plzně se potom návrh na rozdělení města postupuje prostřednictvím magistrátu příslušného města.

Obdobně jako v předchozím případě dohody o slučování obcí předepisuje zákon o obcích, pod zorným úhlem potřeby specifikace otázek právního nástupnictví, obsahové náležitosti i pro návrh na rozdělení obce, a současně stanoví příslušnou lhůtu pro majetkové vypořádání, tj. pro předání předmětného majetku nově vzniklé obci.

Změny v obecním území, tj. slučování a rozdělování obcí podle platné právní úpravy lze provádět pouze k začátku kalendářního roku, přičemž návrhy na rozdělení obcí musí být ministerstvu vnitra podány vždy nejpozději do 30. září bezprostředně předcházejícího kalendářního roku.

Zvláštním případem „změn v obecním území“ je zřízení nového městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě (§ 10a ZO). Nový městský obvod nebo novou městskou část v již členěném statutárním městě lze zřídit na základě rozhodnutí zastupitelstva města, to však jen za předpokladu, že ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí není podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu. V takovém případě je potom podmínkou zřízení nového obvodu nebo nové městské části souhlasný výsledek místního referenda, které se koná na tom území, na němž se navrhuje zřízení nového městského obvodu nebo nové městské části. Rozhodnutí o zřízení nového městského obvodu nebo nové městské části přitom musí obsahovat název tohoto nového celku a současně i řešení vypořádání příslušných práv a závazků.

Obec jako samosprávné společenství občanů a současně jako příslušný územní celek má, jak již bylo uvedeno, postavení právnické osoby, vystupuje proto v právních vztazích svým jménem a současně také nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Společně s oprávněním uskutečňovat vlastním jménem místní samosprávu disponuje obec vlastním

majetkem a finančními zdroji. Jedná se o tzv. **ekonomický základ samosprávy obcí**, v jehož rámci obec hospodář samostatně a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy.

Sám zákon o obcích (§ 18-20 ZO) vymezuje podmínky hospodaření obcí jen rámcově. Obecně hovoří o majetku obcí, zakládá oprávnění obcí hospodařit na smluvním principu také s majetkem jiných subjektů a ukládá obcím povinnost hospodařit podle rozpočtu, a to včetně povinnosti nechat hospodaření za vždy uplynulý kalendářní rok přezkoumat příslušným okresním úřadem nebo zvoleným auditorem a předložit výsledek tohoto přezkoumání spolu s předmětným vyúčtováním hospodaření k projednání obecnímu zastupitelstvu.

Problematika ekonomického základu samosprávy obcí patří k nejdůležitějším a také nejsložitějším otázkám místní samosprávy, neboť bez jejího odpovídajícího řešení by obec vůbec nemohla plnit vlastní samosprávné funkce. V současné době se ekonomický základ samosprávy obcí teprve konstituuje a rovněž tak i jeho právní režim se dopracovává a bude ještě určitou dobu trvat, než dozná své relativně definitivní podoby. V tomto směru sehrává významnou roli zejména zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (zákon o majetku obcí), ve znění zákona ČNR č. 485/1991 Sb., a pokud jde o vlastní hospodaření obcí, pak je třeba poukázat zejména na zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. Z oblasti právní úpravy, která souvisí se specifikací příjmové oblasti obcí je potom nutno uvést alespoň zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. S dopracováním režimu ekonomického základu samosprávy obcí se počítá ve vazbě na uplatňování nové daňové koncepce, zaváděné od 1. ledna 1993, v jejímž smyslu má být nově pojata i vlastní příjmová základna obcí. Ta by potom společně s majetkem obce a pravidly hospodaření charakterizovala vlastní ekonomický základ samosprávy obcí.

Zvolená právní konstrukce postavení obcí jako právnických osob je uplatňována i v případě územně členěných statutárních měst. Postavení právnické osoby má statutární město jako celek a nikoliv tedy, jak již bylo uvedeno, jeho jednotlivé městské obvody či městské části. Proto je nutno ekonomický základ samosprávy obcí i v případě územně členěných statutárních měst především vztahovat ke statutárnímu městu jako takovému. Městské obvody nebo městské části potom hospodář a disponují s majetkem města jen v rozsahu, jenž jim vymezuje příslušná obecně závazná vyhláška zastupitelstva statutárního města, kterou město upravuje své vnitřní poměry ve věcech správy („statut“).

V této souvislosti je třeba uvést, že u dnes členěných statutárních měst do jejich vlastnictví nepřešel jenom majetek ve smyslu zákona ČNR č. 172/1991 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků. Novelou zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, provedenou zákonem ČNR č. 321/1992 Sb., s účinností ode dne 1. července 1992, do vlastnictví měst Brna, Olomouce a Plzně přešly věci z majetku České republiky, k nimž k tomuto dni příslušelo právo hospodaření okresními úřady Brno-město, Olomouc-město a Plzeň-město. Tento přechod se však netýká věcí, k nimž měly ke dni svého zrušení právo hospodaření krajské národní výbory, a věci uvedené v § 4 odst. 1 zákona České národní rady č. 172/1991 Sb. Právní režim těchto vyhrazených věcí řeší platná právní úprava tak, že zůstávají v majetku České republiky a právo hospodaření k nim přísluší okresním

úřadům Brno-venkov, Opava a Plzeň-sever.

Osobní, územní a ekonomický základ samosprávy obcí tedy představují sice různé, nicméně vzájemně propojené a podmiňující se stránky samosprávného postavení obcí, a to včetně jejich fungování.

Působnost obcí

Obec (město, statutární město) je při výkonu místní správy povolána k plnění úkolů, které jsou vymezeny rámcem tzv. působnosti obce. Působností obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.

Podle platné právní úpravy (§ 13-24 ZO) přichází u obcí v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost samostatná a dále tzv. působnost přenesená.

U **samostatné působnosti** hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Takto chápaná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká míst.

U **přenesené působnosti** naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímo a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy.

Z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce. Na orgány obcí však byly ve smyslu zákona o obcích přeneseny rovněž některé úkoly státní správy a to z toho důvodu, aby si občané mohli základní záležitosti z oblasti státní správy vyřizovat přímo v místě. V činnosti obcí a jejich orgánů se tak nyní promítá jak vlastní činnost obcí jako subjektů místní samosprávy, tak i činnost kterou obce vykonávají prostřednictvím svých orgánů v zastoupení státu. Z povahy věci plyne, že činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti, tj. při výkonu státní správy, by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti, tj. vlastní obecní samosprávu, a neměla by tudíž být prováděna ani na její úkor. Proto také mají obce nárok na náhradu nákladů, které jim vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, neboť v tomto případě plní úkoly, které by jinak musel zabezpečovat stát prostřednictvím vlastních orgánů.

Právní úprava postavení obcí do jejich samostatné působnosti svěřuje v obecné rovině především zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje příslušných

územních obvodů, a dále ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy (§ 14 ZO).

Zákon o obcích přitom samostatnou působnost obcí charakterizuje i demonstrativním výčtem nejdůležitějších úkolů v této oblasti. K nim patří např. schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, hospodaření s majetkem obce, sestavování rozpočtu obce a hospodaření podle něj, zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení, rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a nadacích, zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udělování čestného občanství obce, apod.

V souvislosti s ukončením činnosti národních výborů na obecní zastupitelstva, stejně tak na městská zastupitelstva a dále i na zastupitelstva měst Brna, Ostravy a Plzně nebo obvodní zastupitelstva těchto měst, zákonitě přešly funkce zakladatele státních podniků, jakož i pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení, které do počátku účinnosti zákona o obcích vykonávaly místní a městské národní výbory (§ 67 ZO). Tam, kde tyto funkce a pravomoci vykonávaly okresní a krajské národní výbory, jsou nyní příslušné okresní úřady. Pokud by však obec o jejich výkon, ve vztahu ke státním podnikům, organizacím a zařízením na svém území, měla zájem, může o jejich převedení okresní úřad požádat a jeho povinností v takovém případě je předmětné pravomoci na obec převést. Stejně tak může k jejich převedení na obec dojít z iniciativy okresního úřadu, to však ale jen za podmínky, že se na tom okresní úřad a obec dohodnou. Nelze tak tedy učinit jednostranným rozhodnutím okresního úřadu.

Významným oprávněním obcí v oblasti samostatné působnosti je vytvářet dobrovolné svazky obcí, jakožto zájmová sdružení právnických osob. Takový svazek obcí je samostatnou právnickou osobou, jejíž postavení se blíže řídí ust. § 20f a násl. občanského zákoníku, vyhlášeného v úplném znění zákonem č. 47/1992 Sb.

Předmětem činnosti svazku přitom mohou být jen vybrané úkoly v oblasti samostatné působnosti obcí, a to konkrétně úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, dále úkoly při správě, údržbě a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce, a nakonec úkoly při zabezpečování čistoty obce, odvozu domovních odpadů a jejich nezávadné likvidaci, zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod. Svazek obcí si přitom ke společnému vykonávání předmětných úkolů, k jejichž zabezpečování byl ustaven, může zakládat příslušné právnické osoby.

Obce a svazky obcí mohou dále spolupracovat též s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů, a mimo to mohou být i členy právnických osob s mezinárodním prvkem.

Pokud jde o pravomoc obce při výkonu samostatné působnosti je třeba především poukázat na její oprávnění vydávat pro svůj územní obvod a k plnění svých úkolů obecně závazné vyhlášky. Tyto vyhlášky mají povahu primárních právních předpisů, zmocnění k jejich vydávání vyplývá přímo z ústavní úpravy, a jejich posláním je v místě upravit otázky jinak právně neupravené.

Z dalších pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce je třeba uvést některé otázky, o nichž je rozhodováno ve správním řízení. Jde jednak o ukládání pokut právnickým osobám za nesplnění povinností uložených obecní radou, příp. starostou, při

odstraňování následků živelné pohromy, dále o ukládání pokut obecní radou právníckým osobám a podnikatelům za neudržování pořádku a čistoty užívané nemovitosti, za narušení vzhledu nebo životního prostředí obce, a stejně tak i za porušení obecně závazných vyhlášek obce při výkonu podnikatelské činnosti. Výše pokut je přitom stanovena odstupňovaně podle jednotlivých případů a to v částkách do 50.000, 100.000 a 200.000 Kč, přičemž význam tohoto oprávnění obce je zvýrazněn tím, že pokud odpovědný subjekt ani dodatečně neodstraní závadný stav, může mu obec uložit pokutu opakovaně. Důležitou je v této souvislosti i skutečnost, že výnos pokut je příjmem obce.

Zvláště výrazným oprávněním obce v rámci její samostatné působnosti je potom ještě oprávnění zřídit na základě zákona ČNR č. 553/1991 Sb. obecní policii, s posláním zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku.

Zákon o obcích, jak již bylo uvedeno, vymezuje samostatnou působnost obcí jen demonstrativně a tedy rámcově, přičemž poukazuje na nejdůležitější úkoly v této působnosti. Bližší specifikace příslušných úkolů a pravomocí v samostatné působnosti obcí je proto obsažena ve zvláštních zákonech a příp. i dalších obecně závazných právních předpisech vydaných ústředními orgány k jejich provedení, zahrnujících úpravu daných oblastí. V zákoně o obcích jde tedy v podstatě jen o vymezení zaměření samostatné působnosti obcí.

Při vymezování přenesené působnosti obcí (§ 21 ZO/ předpokládá zákon o obcích využití zvláštních zákonů ve stejné, ne-li ještě ve větší míře.

Obce tak mají v přenesené působnosti vykonávat státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popř. městské národní výbory třetí kategorie do počátku účinnosti zákona o obcích (§ 22 ZO). Obec takto vykonává státní správu v příslušném rozsahu zejména na úseku evidence obyvatelstva, požární ochrany, ochrany veřejného pořádku, výstavby, hospodaření s nebytovými prostory, zásobování, obchodu, ochrany rostlinné a živočišné výroby, ochrany zemědělského půdního a lesního půdního fondu, školství, zdravotnictví apod. Obcím současně přísluší v přenesené působnosti plnit i další úkoly na jednotlivých úsecích státní správy a to v rozsahu, který stanoví zvláštní zákony.

Významným oprávněním obce ve věcech patřících do přenesené působnosti je oprávnění vydávat, tentokrát však na základě zmocnění obsaženém v zákoně a v jeho mezích, rovněž obecně závazné vyhlášky. V tomto případě nejde o primární, nýbrž o tzv. odvozenou normotvorbu obcí. V podstatně větším rozsahu než u samostatné působnosti rozhoduje obec prostřednictvím svých orgánů v rámci plnění úkolů spadajících do přenesené působnosti potom ve správním řízení.

V případě, že by obec nebyla sama schopna zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti v uvedeném rozsahu (dle § 22 ZO), může uzavřít dohodu s jinou obcí téhož okresu o zabezpečení výkonu této přenesené působnosti. V opačném případě okresní úřad určí, že tuto působnost bude pro danou obec vykonávat tzv. pověřený obecní úřad, a to až do doby, dokud obec nebude sama schopna zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti.

Pověřeným obecním úřadem se rozumí obecní úřad v obcích, které vláda republiky určí svým nařízením (v současné době se dle nař. vl. České republiky č. 475/1990 Sb. a nař. vl. České republiky č. 82/1992 Sb., jedná o 381 pověřených obecních úřadů) a jehož posláním je vykonávat státní správu ve stanovených územních obvodech, zahrnujících zpravidla

několik obcí, ovšem nad rámec přenesené působnosti ve výše uvedeném rozsahu.

Pověřeným obecním úřadům přísluší vykonávat státní správu pro svoji obec a stejně tak i pro další obce ve stanoveném územním obvodu podle ust. § 60 ZO v rozsahu, ve kterém ji vykonávaly podle zvláštních zákonů místní národní výbory ve střediskových obcích, popř. místní národní výbory pro několik obcí jako rozšířenou působnost a městské národní výbory první a druhé kategorie. Současně pověřeným obecním úřadům přísluší vykonávat státní správu v některých věcech, které jim, po projednání s příslušným ústředním orgánem státní správy, svěří okresní úřad. Ve vlastní obci pověřený obecní úřad pochopitelně současně vykonává i přenesenou působnost podle § 22 ZO.

Pověřený obecní úřad je na svých úsecích činnosti podle zákona o obcích také příslušným rozhodovat v I. stupni, pokud tento nebo jiný zákon nestanoví jinak, o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací ve správním řízení.

Úpravou takto pojaté přenesené působnosti se sleduje zkvalitnění a současně zhospodárnění výkonu státní správy na úrovni obcí tím, že z jednoho relativně snadno dostupného místa pro občany se bude vyřizovat celá řada věcí v oblasti státní správy souhrnně pro všechny obce ve stanoveném územním obvodu. Vytvořením pověřených obecních úřadů a vymezením přenesené působnosti podle ust. § 60 ZO se přitom nic nemění na přenesené působnosti obcí podle ust. § 22 ZO, a tudíž v tomto smyslu nedochází k žádnému omezení obcí a jejich postavení.

Pověřené obecní úřady, tak jak byly stanoveny předmětnými nařízeními vlády, mají v řadě případů své sídlo v obcích městského charakteru, a vystupují tedy současně jako městské úřady. Naproti tomu v těch městech, která nejsou určena jako sídla pověřených obecních úřadů, přísluší městským úřadům přenesená působnost jen v rozsahu ust. § 22 ZO.

Ve statutárních městech je potom třeba lišit, zda jde o statutární města územně nečleněná; či o statutární města územně členěná. V prvním případě zde namísto pověřených obecních úřadů vystupují úřady těchto měst, v případě druhém pak jako úřady města vystupují tzv. magistráty, a na úrovni městských obvodů nebo městských částí potom vystupují jejich úřady.

Úřadům statutárních měst (územně nečleněných) a magistrátům statutárních měst (územně členěných), přísluší vykonávat v podstatě obdobný rozsah přenesené působnosti jako u pověřených obecních úřadů s tím, že přenesení výkonu státní správy z okresních úřadů reálně přichází v úvahu ve větším rozsahu.

U tří z dnes územně členěných statutárních měst, jmenovitě jde o město Brno, Ostravu a Plzeň, magistráty těchto měst navíc vykonávají působnost a disponují pravomocí jinak příslušející okresním úřadům, s výjimkou působnosti při rozhodování o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obce podle zákona o majetku obcí (tuto působnost příslušející okresním úřadům pro město Brno, Ostravu a Plzeň vykonává ministerstvo financí České republiky).

Výkon přenesené působnosti se u územně členěných statutárních měst, ve smyslu obecně závazné vyhlášky zastupitelstva daného města, kterou se uspořádávají vnitřní poměry správy územně členěného statutárního města („statutu“), přitom dělí mezi magistrát a úřady městských obvodů nebo městských částí.

U přenesené působnosti obcí je tedy třeba rozlišovat přenesenou působnost, která přísluší ze zákona všem obcím (přenesená působnost „užší“, podle ust. § 22 ZO) a dále přenesenou působnost, která nad rámec této „užší“ přenesené působnosti přísluší jen obecním úřadům ve vládou určených obcích (přenesená působnost „širší“, podle ust. § 60 ZO) a která v podstatě v obdobném rozsahu přísluší i úřadům statutárních měst, městům Brno, Ostrava a Plzeň pak navíc v zásadě přísluší i působnost okresního úřadu.

Orgány obcí

Působnost obce, jak samostatnou tak i přenesenou, realizují, s výjimkou případů samostatné působnosti řešených místním referendem, orgány obce (ve městech městské orgány, ve statutárních městech orgány města a orgány městských obvodů nebo městských částí). Nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem obce je obecní zastupitelstvo, od něhož je potom odvozováno postavení dalších orgánů obce.

Obecní zastupitelstvo (městské zastupitelstvo, zastupitelstvo města, zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části) vykonává zákonem o obcích svěřené nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce (36, 36a ZO). Obecní zastupitelstvo nemůže svoje pravomoci, svěřené zákonem přenést na jiné obecní orgány, s jedinou výjimkou, umožňující v obcích kde se volí obecní rada, svěřit podle místních podmínek obecní radě část své pravomoci schvalovat rozpočtová opatření. Obecní zastupitelstvo a stejně tak nemůže rozhodovat v oblasti přenesené působnosti obce, a to opět s jedinou výjimkou, v tomto případě v otázce schvalování územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón, což má povahu výkonu státní správy.

Zasedání obecního zastupitelstva jsou veřejná, obecní zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Obecní zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, přičemž k platnosti usnesení je třeba souhlasu rovněž nadpoloviční většiny všech jeho členů.

Postavení člena obecního zastupitelstva se řídí jednak ustanoveními zákona o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu a jednak ustanovením zákona o obcích. Mandát člena obecního zastupitelstva má povahu tzv. volného mandátu. Člen obecního zastupitelstva skládá slib věrnosti České republice, není však vázán pokyny voličů a nemůže jimi být také odvolán. Při výkonu svých práv a povinností se řídí svým svědomím a přesvědčením o tom, co bude pro obec nejprospěšnější. Výkon povinností člena obecního zastupitelstva se považuje za výkon veřejné funkce a člen obecního zastupitelstva nesmí být krácen na svých právech z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

Všichni členové obecního zastupitelstva, a dále i obecní rada a starosta mají právo předkládat své návrhy k projednání na zasedání obecního zastupitelstva. Základní pravidla pro jednání obecního zastupitelstva stanoví přímo zákon o obcích, podrobnosti jednání jsou co do své úpravy svěřeny organizačnímu řádu, který vydává samotné obecní zastupitelstvo.

Obecní rada (městská rada, rada města, rada městského obvodu nebo městské části) je výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti obce. Vzhledem k tomuto postavení jí nepřísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti, s výjimkou vydávání

obecně závazných vyhlášek. Obecní rada je složena ze starosty, jeho zástupce či zástupců a dalších radních, kteří jsou voleni obecním zastupitelstvem z řad jeho členů.

Počet členů obecní rady musí být vždy lichý, obecní rada má nejméně 5 a nejvýše 13 členů. Tento počet však nesmí být vyšší než činí jedna třetina členů obecního zastupitelstva. V obcích, v nichž má obecní zastupitelstvo méně než 15 členů se obecní rada nevolí, a v takovém případě úkoly, které by jinak příslušely obecní radě, zabezpečuje starosta.

Zasedání obecní rady jsou na rozdíl od zasedání obecního zastupitelstva neveřejná, obecní rada se schází podle potřeby a usnází se většinou hlasů svých členů.

Kromě úkolů směřujících k zajištění samosprávného chodu a rozvoje obce, vymezených výslovně v zákoně o obcích (§ 45/ a navazujících bezprostředně na činnost obecního zastupitelstva, obecní rada v rámci samostatné působnosti dále zejména zřizuje a ruší komise a odbory, a stejně tak případně zvláštní orgány, a podle potřeby i odborné pracovní skupiny. Obecní rada dále se souhlasem okresního úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu, řídí činnost komisí a obecního úřadu v oblasti samostatné působnosti a ukládá jim úkoly.

Při výkonu samostatné působnosti odpovídá obecní rada obecnímu zastupitelstvu, při výkonu přenesené působnosti je podřízena okresnímu úřadu.

Starosta je orgánem obce, který reprezentuje obec navenek a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích (§ 52-55, § 56 odst. 3). Starostu volí obecní zastupitelstvo a jemu je starosta také ze své činnosti odpovědný.

Starosta svolává a řídí zasedání obecního zastupitelstva, spolu s určenými ověřovateli podepisuje zápis o průběhu zasedání, stejně tak spolu se svým zástupcem nebo jiným radním podepisuje obecně závazné vyhlášky nebo jiná usnesení obecního zastupitelstva. Dále připravuje, svolává a řídí schůze obecní rady a společně s pověřeným členem obecní rady podepisuje její usnesení. Pokud má za to, že usnesení obecní rady v otázkách samostatné působnosti obce je nesprávné, je oprávněn pozastavit výkon tohoto usnesení a věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání obecního zastupitelstva.

Jestliže v dané obci není ustanoven tajemník obecního úřadu, je starosta navíc v postavení nadřízeného všech pracovníků obecního úřadu a plní současně funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů.

Ne všechny úkoly stanovené starostovi zákonem o obcích však musí starosta plnit osobně neboť obecní rada může v případě potřeby některými úkoly starosty pověřit jeho zástupce.

Úkoly starosty a zástupce (zástupců) starosty ve statutárních městech plní primátor a náměstek (náměstci) primátora.

Pokud jde o **orgány obecní rady** (§ 56 ZO) je třeba především poukázat na **komise**. Ty obecní rada zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány. Komise mohou mít, pokud jim starosta po projednání s okresním úřadem svěřil výkon přenesené působnosti na určitém úseku, i postavení výkonných orgánů. Vždy se zřizují komise finanční a komise kontrolní, zda a které další komise obecní rada zřídí je zcela v její pravomoci.

Počet členů ani složení komisí zákon o obcích nepředepisuje. Z povahy věci plyne, že počet členů by měl být přiměřený povaze a rozsahu úkolů. Předseda ani členové komise nemusí být členy obecního zastupitelstva, nepochybně by však mělo jít o odborníky v dané

oblasti. Komise za svou činnost odpovídají obecní radě, ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku jsou komise rovněž podřízeny okresnímu úřadu.

Kromě komisí může obecní rada, jak již bylo uvedeno, v případech stanovených zvláštními zákony zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány. Takovými zvláštními orgány jsou např. komise k projednávání přestupků, a jejich posláním je plnit úkoly stanovené předpisy, v jejichž smyslu byly tyto orgány zřízeny.

Sídlem uváděných obecních orgánů a zastřešující složkou výkonu správy v obci je **obecní úřad** (pověřený obecní úřad, městský úřad, úřad města (v případě územně nečleněného statutárního města), magistrát (v případě územně členěného statutárního města), úřady městských obvodů nebo městských částí)). Jeho posláním je plnit jednak vlastní zákonem o obcích stanovené úkoly, a to jak v oblasti samostatné, tak i v oblasti přenesené působnosti, přičemž z jeho postavení současně vyplývá, že je rovněž příslušný k organizačnímu a administrativnímu zabezpečení činnosti orgánů obce.

V čele obecního úřadu stojí starosta, obecní úřad se dále skládá ze zástupce (příp. zástupců) starosty, dále z tajemníka obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a z dalších pracovníků obecního úřadu.

Organizačními složkami obecního úřadu, pokud se obecní úřad vnitřně člení, jsou potom především odbory, zřizované obecní radou jako výkonné orgány, a dále i případné další organizační útvary.

Odhory obecní rada zřizuje podle potřeby z pracovníků obecního úřadu pro jednotlivé úseky jeho činnosti. Na rozdíl od komisí, zřizovaných obecní radou jako orgánů obecní rady, není tedy zřízení odborů obligatorní, z praktických důvodů se však jeví zřízení odboru nebo odborů funkční, neboť tyto současně vystupují jako součást organizace obecního úřadu.

V obcích, v nichž obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu a v nichž je pověřený obecní úřad, působí tajemník obecního úřadu. Ze své činnosti v oblasti samostatné působnosti je odpovědný obecní radě a starostovi, v oblasti přenesené působnosti pak je odpovědný starostovi. Tajemník obecního úřadu je pracovníkem tohoto úřadu s postavením nadřízeného ke všem ostatním pracovníkům obecního úřadu a plní zde současně funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů.

Vzhledem k pravomocím obecních úřadů, svěřených jim zákonem o obcích jak v oblasti samostatné, tak v oblasti přenesené působnosti, je na obecní úřady jako celek, i když to zákon o obcích výslovně neuvádí, nepochybně nutno nahlížet jako na orgány obcí (stejně tak na pověřené obecní úřady, městské úřady, úřady či magistráty statutárních měst, úřady městských obvodů nebo městských částí). A to jako na takové orgány, které prezentují činnost obcí a jejich jednotlivých orgánů navenek.

To lze mimo jiné odvodit i s ohledem na ust. § 58 odst. 6 ZO, podle něhož se také příslušná písemná opatření starosty, zástupce (zástupců) starosty, obecní rady a jejich orgánů v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“, s uvedením názvu obce. Nutno však uvést, že zákon o obcích toto označení obecních písemností předepisuje výhradně pro oblast přenesené působnosti, zatímco v případech samostatné působnosti tento zákon ukládá veškeré listiny označovat slovem „Obec“ a jejím názvem (obdobně pak u měst a statutárních měst).

O toto ustanovení zákona o obcích lze potom také opřít zjednodušované označování příslušnosti obce či obecního úřadu, podle toho, zda jde o otázky spadající do samostatné nebo přenesené působnosti obce. To však nic nemění na potřebě vždy přesně určit a respektovat předmětnou příslušnost orgánů v rámci „obce“ nebo „obecního úřadu“.

Obecní úřad jako celek je v oblasti samostatné působnosti podřízen obecní radě, v oblasti přenesené působnosti pak okresnímu úřadu, pokud nejde o otázky, u nichž zvláštní zákony stanoví podřízenost obecních úřadů jiným orgánům státní správy (např. školským úřadům).

Z dosud uvedeného je zřejmé, že specifické postavení mezi orgány obcí mají orgány v územně členěných statutárních městech. Základní odlišnost jejich postavení spočívá v tom, že tyto orgány jsou uspořádány tzv. dvouúrovňově, přičemž vztahy mezi těmito úrovněmi jsou především dány rozdělením působnosti mezi město a městské obvody nebo městské části. Proto se jedná převážně o vztahy součinnosti a koordinace, ve správním řízení potom jde o vztahy instanční nadřízenosti a podřízenosti.

Nejvýrazněji se přitom specifika organizačních vztahů v územně členěných statutárních městech projevují v postavení jejich magistrátů a příslušných úřadů městských obvodů nebo městských částí.

Vzhledem k tomu, že magistráty a návazné úřady městských obvodů nebo městských částí plní úkoly jak v samostatné, tak přenesené působnosti, je třeba vždy lišit o jaké vztahy jde. V oblasti výkonu samostatné působnosti magistráty do jejího svěřeného okruhu úřadům městských obvodů nebo městských částí přímo zasahovat nemohou. Naproti tomu v oblasti výkonu přenesené působnosti zákon o obcích výslovně předpokládá, že magistráty kontrolují činnost orgánů městských obvodů nebo městských částí a poskytují jim odbornou pomoc při plnění jejich úkolů. Zvláštním případem je potom oblast činnosti, vykonávaná ve formě správního řízení. V těchto případech magistrát, a to bez ohledu na to, zda jde o správní řízení v oblasti samostatné či přenesené působnosti, přezkumává rozhodnutí orgánů městských obvodů nebo městských částí vydaná v tomto řízení.

V souvislosti s vymezováním orgánů obcí, jejich postavení a jejich vzájemných vztahů je třeba ještě uvést, že některé z těchto otázek dále předpokládají podrobnější úpravu ve vnitroorganizačních předpisech.

Zákon o obcích tak především výslovně počítá s tím, že právě u územně členěných statutárních měst budou organizační otázky v něm upravené blíže konkretizovány, jak již bylo opakovaně uvedeno, vždy příslušnou obecně závaznou vyhláškou („statutem“), kterou budou přijímat zastupitelstva předmětných měst s cílem upravit vnitřní poměry správy těchto měst.

Další formou organizačního předpisu, kterou sice zákon o obcích výslovně nepožaduje, ale která z praktických důvodů přichází v úvahu, jsou potom organizační řády. Ty mají své opodstatnění zejména u pověřených obecních úřadů, městských úřadů a úřadů statutárních měst, magistrátů a úřadů městských obvodů nebo městských částí. Obsahem těchto organizačních předpisů by mělo být vymezení vnitřní organizace, vzájemných vztahů a dělby úkolů v rámci toho kterého úřadu. Ke schválení organizačního řádu obecního úřadu (městského úřadu, úřadu města, magistrátu, úřadu městského obvodu nebo městské části) je s ohledem na související pravomoci příslušná obecní rada (městská rada, rada města, rada městského obvodu nebo městské části).

Pro úplnost je pak třeba opakovaně ještě uvést, že obecní zastupitelstvo (městské zastupitelstvo, zastupitelstvo města, zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části) je podle zákona o obcích povinno blíže upravit režim vlastního jednání v tzv. jednacím řádu a rovněž i tento dokument je předpisem vnitroorganizační povahy.

Náprava nesprávných opatření

Přesto, že zákon o obcích je svou povahou organizačně právní úpravou, obsahuje tato právní úprava rovněž určitá ustanovení, jejichž prostřednictvím se zabezpečuje zákonnost v místní správě. Jedná se o institut tzv. nápravy nesprávných opatření, jimiž se rozumí právu odporující výstupy správní činnosti orgánů obcí, s výjimkou rozhodnutí, vydaných ve správním řízení (k jejich nápravě slouží samostatný režim přezkumného řízení ve smyslu správního řádu).

Zákon o obcích přitom logicky rozlišuje mezi nápravou nesprávných opatření orgánů obcí při výkonu samostatné působnosti a nápravou nesprávných opatření orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Zatímco v prvním případě samosprávné postavení obcí vylučuje přímý zásah orgánu státní správy, jímž by se předmětné opatření rušilo, v případě druhém je tomu naopak.

Právní úpravou (§ 62 ZO) je tak předpokládáno, že pokud obecně závazná vyhláška¹ nebo jiné opatření obecního zastupitelstva provedené při výkonu samostatné působnosti odporuje zákonu, nemůže okresní úřad, který tuto skutečnost zjistil, sám rozhodnout o jejich zrušení. Jeho právem, ale současně i povinností, v takovém případě je pozastavit výkon takové vyhlášky či jiného opatření. Za předpokladu, že předmětné obecní zastupitelstvo samo u daného aktu nezjedná nápravu, okresní úřad ve lhůtě do 30 dnů od pozastavení jeho výkonu postoupí celou záležitost k rozhodnutí Parlamentu České republiky. Tam je potom v dané věci oprávněn rozhodnout s konečnou platností.

Do jisté míry obdobný postup zákon o obcích předepisuje i v případě nesprávných opatření obecní rady nebo jejich orgánů při výkonu samostatné působnosti. Rozdíl spočívá jen v tom, že při pozastavení výkonu příslušných opatření těchto orgánů, je podle povahy věci ke zjednání jejich nápravy vedle obecní rady příslušné také obecní zastupitelstvo. Pokud ani ono nápravu nezjedná, potom okresní úřad ve stejné lhůtě postupuje danou věc Parlamentu České republiky.

Jiná situace je naproti tomu v případě nesprávného opatření orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Tady platí, že pokud orgán, který takové opatření vydal sám nápravu nezjedná, rozhodne okresní úřad o jeho zrušení. Zákon o obcích postup orgánů obcí ani okresního úřadu v tomto případě blíže nespecifikuje, z povahy věci však vyplývá, že okresní úřad musí orgány obcí na nesprávnost jejich opatření upozoruit a poskytnout jim přiměřenou lhůtu k jejich nápravě.

Specificky je zákonem (§ 62, 62a ZO) řešena náprava nesprávných opatření u dnes územně členěných **statutárních měst**. Procedura nápravy, a to s ohledem na

¹ Na tomto místě je třeba uvést, že v souvislosti s tzv. „Jirkovskou vyhláškou“ se Parlament České republiky (reprezentovaný jeho poslaneckou sněmovnou) prohlásil, s odvoláním na Ústavu České republiky, ke zjednání nápravy u obecně závazné vyhlášky obce vydané v její samostatné působnosti za nepřislušný.

postavení a uspořádání orgánů města a orgánů městských obvodů nebo městských částí, fakticky přichází v úvahu v případě nesprávných opatření orgánů města za asistence ústředních orgánů státní správy, a v případě nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí za asistence nejprve magistrátu a následně potom ústředních orgánů státní správy.

Právní úprava tady výslovně počítá s tím, že pokud odporuje obecně závazná vyhláška nebo jiné opatření zastupitelstva města Brna, Ostravy a Plzně při výkonu samostatné působnosti zákonu, přísluší pozastavit jeho výkon ministerstvu vnitra. Pokud by předmětné zastupitelstvo samo v dané věci nezjednálo nápravu, obdobně jako v předchozích případech okresní úřad, předloží toto ministerstvo danou věc k rozhodnutí Parlamentu České republiky. Tento postup v zásadě přichází v úvahu i v případě nesprávných opatření rady města, jejich orgánů a magistrátu při výkonu samostatné působnosti, s tím, že na úrovni města může podle povahy věci nápravu vedle rady města zjednat i zastupitelstvo města.

V případě nesprávných opatření orgánů uvedených měst v přenesené působnosti je oprávněn k jejich zrušení, za předpokladu, že nápravu nezjedná sám orgán, který předmětné opatření přijal, vždy příslušný ústřední orgán státní správy.

Pokud jde o nápravu nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí v dnes členěných statutárních městech, tj. ve městě Brně, Ostravě, Plzni a Ústí nad Labem, při výkonu samostatné působnosti, tady jejich výkon nejprve pozastavuje magistrát města a v případě, že nápravu nezjednájí samy orgány městských obvodů nebo městských částí, tento orgán danou záležitost předkládá k rozhodnutí zastupitelstvu města. Pokud ani zastupitelstvo města nápravu nezjedná, potom nově výkon takového opatření pozastaví ministerstvo vnitra a nebude-li ani za této situace náprava zjednána na úrovni města, ministerstvo vnitra věc předloží Parlamentu České republiky.

Tento v podstatě dvoustupňový model řešení nápravy nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí uvedených měst přichází v úvahu rovněž u opatření, která jsou výsledkem výkonu jejich přenesené působnosti. V první fázi přísluší rozhodnout o zrušení takového opatření, pokud orgán, který předmětné opatření přijal sám nápravu nezjedná, magistrátu města. Pokud však magistrát města takové opatření nezruší, následně toto oprávnění, tj. oprávnění zrušit nesprávné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části při výkonu přenesené působnosti, přechází na příslušný ústřední orgán státní správy.

K popsávanému režimu nápravy nesprávných opatření orgánů obcí (měst, statutárních měst, městských obvodů nebo městských částí), tak, jak jej vymezuje zákon o obcích, je nutno dodat, že tento režim je navíc doplňován ještě dalšími zárukami zákonnosti výkonu místní správy, jejichž úprava však již přesahuje rámec právní úpravy postavení obcí.

* * *

Závěrem je nutno zdůraznit, že právní úprava postavení obcí je výrazem principu územní samosprávy, přičemž pokud jde o územní samosprávu, ta je podle současné právní úpravy u nás nyní realizována výlučně na úrovni obcí a územní samosprávu na vyšších územních úrovních platná právní úprava výslovně nezakotvuje. Z územní samosprávy tak u nás v současné době přichází v úvahu právě jen místní samospráva.

To je případ i územně členěných statutárních měst, kde se sice územní samospráva uplatňuje „dvouúrovňově“, nicméně nejde zde o klasické úrovně územní samosprávy, neboť toto úrovňové členění je v podstatě jen vnitřní záležitostí daného města, a také z vnějšího pohledu se i územně členěné statutární město z pohledu principů územní samosprávy považuje za jeden územní samosprávný celek.

Na vlastním samosprávném postavení obcí (měst, statutárních měst) přitom nic nemění skutečnost, že tyto subjekty jsou současně povolány k výkonu státní správy jako přenesené působnosti ve vždy příslušném rozsahu.

* * *

Legal regulation of municipality status in the Czech Republic

The re-established sovereign status of municipalities and gradually developing activities of their sovereign authorities are the dominant features of our present local administration. Under the present legal regulation, municipalities are considered as bases of local sovereignty and it is supposed that in relation to their status a territory and organization level of sovereignty above the level of municipalities will be established soon. In addition to their basic sovereign function in local administration, municipalities also usually perform, according to the legal regulation in vigour, a part of state administration in the scope conferred on them by the State. Therefore so-called „sovereign“ and „conferred“ municipality activities are distinguished in the work of municipalities and their authorities, the authorities having different position when realizing them. The article deals not only with changes in local administration organization, i.e. substitution of the former national committees system by new local administration authorities, but also with changes in its conception, status, aims and tasks.