

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta



Rigorózní práce

2015

Mgr. David Volf

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Mgr. David Volf

Druhy obcí v systému veřejné správy České republiky

**Types of municipalities in the public administration
system of the Czech Republic**

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Správní právo a správní věda

Datum vypracování práce: 30. 8. 2015

Prohlášení

Prohlašuji, že předloženou rigorózní práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. 8. 2015

Mgr. David Volf

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu této práce, doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za jeho vstřícný přístup a pomoc při jejím psaní.

Obsah

Úvod	5
1 Obecní zřízení na území dnešní České republiky v historii	8
1.1 Vznik obecní samosprávy v roce 1848 a následný vývoj	8
1.2 Obecní zřízení a veřejná správa po vzniku samostatné Československé republiky	13
1.3 Obecní zřízení a veřejná správa za Protektorátu Čechy a Morava	17
1.4 Územní samospráva a veřejná správa v poválečné době a za socialismu	18
1.5 Obecní zřízení a vývoj samosprávy po roce 1989	26
2 Územní samospráva v České republice.....	30
2.1 Územně správní členění České republiky a jeho ústavní základ	30
2.1.1 Ústavní základ vlastní správy územních samosprávných celků	32
2.1.2 Ústavní ochrana práva na samosprávu	37
2.1.3 Ústavní vymezení působnosti obcí při střetu s působností krajů ve věcech samosprávy.....	37
2.1.4 Výkon státní správy samosprávnými orgány.....	38
2.2 Krajské zřízení	40
2.2.1 Vztah kraje k obcím a ke státním orgánům	40
2.2.2 Působnost kraje.....	41
2.3 Okresní úřady	44
3 Obecní zřízení v České republice	48
3.1 Obec, její postavení, orgány, význam a funkce	48
3.1.1 Orgány obce	49
3.1.2 Působnost obcí.....	62
3.2 Druhy obcí a jejich postavení podle jejich označení v obecním zřízení	67
3.2.1 Obec	68
3.2.2 Městys	70
3.2.3 Město	70
3.2.4 Statutární města	72
4 Hlavní město Praha	82
5 Druhy obcí – úvaha de lege ferenda	96
5.1 K obci a městysu.....	98
5.2 K městům	99
5.3 Ke statutárním městům a k hlavnímu městu Praze	100
5.4 K přímé volbě starostů/primátorů a radních.....	106
Závěr	110
Resumé.....	112
Summary.....	114
Zdroje.....	116

Úvod

Právo na územní samosprávu je jedním ze základních znaků demokratického právního státu, kterým Česká republika bezesporu je. Každá část území České republiky je součástí nějaké obce, tedy územního samosprávného celku, a každá obec je součástí nějakého kraje, tedy vyššího územního samosprávného celku. Obec je základní jednotka územní samosprávy, prostřednictvím které občané spravují místní záležitosti. Obec však zároveň vykonává svěřený rámec veřejné správy.

Je nezbytné, aby právní stát zaručil ústavní právo na samosprávu a jasně zákonem jednotky územní samosprávy (obce) vymezil, určil jejich podobu, strukturu, základní funkce a působnost. Obec je veřejnoprávní korporace, která má územní, majetkový a též osobní základ. Občané obce prostřednictvím těchto veřejnoprávních korporací, a to způsobem určeným zákonem, spravují záležitosti místní samosprávy. Je však též nutné, aby zákonodárce reflektoval potřeby obyvatel v jednotlivých obcích, a tím i jednotlivé obce rozlišil. Základem je odlišit obce podle jejich velikosti, tedy podle počtu obyvatel. Je logické, že obec s několika sty obyvateli bude fungovat jinak, než obec se sto tisíci obyvateli. Takovéto celky mají odlišné potřeby, avšak zákon o obcích rozlišuje pouze obec, městys, město a statutární město, a to spíše různými označeními, než odlišnou strukturou, pravomocemi a působností v rámci samosprávy. Největší rozdíly lze hledat v rozsahu výkonu přenesené působnosti, tedy státní správy. Obec s pár sty obyvateli má, až na výjimky, stejné orgány a stejné pravomoci, jako obec s několika sty tisíci obyvateli. Jistě je správné, aby i ta nejmenší obec měla rovné právo na samosprávu, jako kterákoliv jiná obec. Postrádám však význam odlišování jednotlivých druhů obcí tak, jak je rozeznává zákon o obecním zřízení, kde nejvýraznějším rozdílem je hlavně označení jednotlivých druhů obcí a jejich orgánů. V podstatě nejvýraznějším aspektem, který obce ve skutečnosti odlišuje, je ekonomická síla a rozsah výkonu přenesené působnosti té které obce. A právě druhům obcí, jejich funkci, rozdílu a členění ve veřejné správě České republiky se chci věnovat ve své práci.

První kapitola se věnuje vývoji obecního zřízení na území České republiky, a to od roku 1848. V té době lze hovořit o počátcích obecního zřízení v rakousko-uherské monarchii, ze které vychází základ obecního zřízení na našem území. Kapitola se věnuje vývoji legislativy českých zemí za dob rakousko-uherské monarchie, dále též v době vzniku samostatné Československé republiky. Tehdy vznikl právní řád nově vzniklého

státu, který v oblasti samosprávy vycházel z obecního zřízení rakousko-uherské monarchie. Tato kapitola zmiňuje také dobu Protektorátu Čechy a Morava, která znamenala přerušení dosavadního vývoje. Následně se kapitola zabývá poválečnou dobou, kdy se stát snažil navázat na předválečný vývoj, avšak poprvé se začaly objevovat národní výbory. Ty samozřejmě nejsou v kapitole o vývoji obecního zřízení opominuty, neboť fungovaly na našem území několik desetiletí a znamenaly zásadní obrat od předválečného vývoje. Ke konci této kapitoly se věnují novele obecního zřízení po roce 1989 a následně v roce 2000, která s jistými změnami platí dodnes.

Další kapitola je věnovaná územní samosprávě v České republice. Zde kde práce pojednává o ústavním základu samosprávy, rozsahu a působnosti v jaké je vykonávána. Řeší též ochranu práva na samosprávu, kterou Ústava přiznává územním samosprávným celkům a vyšším územním samosprávným celkům. Kapitola nastiňuje též vymezení střetů působnosti územních samosprávných celků s vyššími územními samosprávnými celky, neboť každá obec je součástí území některého z krajů. Je tedy velice pravděpodobné, že se jejich působnost může střetnout. V další části kapitola pojednává o vyšších územních samosprávných celcích, které vymezuje, popisuje jejich působnost a orgány. Konec kapitoly je okrajově věnován již zaniklé soustavě okresních úřadů. Je zde popisována jejich působnost, orgány a funkce. Nastiňuje též jejich výhody a nevýhody, v kontextu s kraji a obcemi v dnešním pojetí obecního a krajského zřízení.

Kapitola nazvaná „Obecní zřízení v České republice“ se podrobně věnuje obcím, a to zejména jednotlivým orgánům obcí. Vymezuje jejich působnost a postavení. Kapitola se též věnuje odlišnostem orgánů v jednotlivých druzích obcí, přičemž největším rozdílem je převážně označení orgánů v daném druhu obce. Klasifikace jednotlivých druhů obcí by se však dala posuzovat též podle toho, zda některé orgány ustanovuje, či ne. Další část kapitoly se věnuje působnosti, kterou obec vykonává, a to jak samostatné, tak přenesené, kde definuje jednotlivé druhy obcí podle toho, v jakém rozsahu přenesenou působnost vykonávají. Podkapitola nazvaná „Druhy obcí a jejich postavení podle zákona o obcích“ se věnuje jednotlivým druhům obcí, tedy obci, městysu, městu a statutárnímu městu, kde popisuje zejména rozdíly mezi těmito jednotlivými druhy. V rámci statutárního města se zaobírá i problematikou jeho městských částí, či obvodů.

Jako zcela zvláštní kapitola je v práci vymezeno hlavní město Praha, které je specifickým subjektem územní samosprávy. Je zároveň obcí a krajem a se řídí vlastním

zákonem. Jedná se o zvláštní územní samosprávný celek, který má svou strukturou, označením orgánů, a konec konců i názvem, velice blízko k obci. Proto považuji tuto kapitolu za důležitou část práce a v následující kapitole stavím Prahu do kontextu se statutárními městy. Velká část kapitoly o hlavním městě Praze je věnovaná též pražským městským částem a jejich postavení, resp. jejich subjektivitě. Jelikož zákon o hlavním městě Praze jasně říká, že Praha je obcí a krajem, nabízí se Praha ke zkoumání v rámci druhů obcí v systému veřejné správy v České republice.

Poslední kapitola nazvaná „Druhy obcí - úvaha de lege ferenda“ se věnuje úvaze nad postavením jednotlivých druhů obcí, jejich účelu, a nad odlišnostmi mezi nimi tak, jak je rozlišuje zákon o obcích. Zejména tedy o důvodech jejich existence, jejich orgánech a pravomocích. Věnuje se též hlavnímu městu Praze a jeho podobnosti se statutárními městy, kde řeší jejich vzájemné postavení a polemizuje nad tím, zda by nebylo vhodné vyčlenit jak statutární města, tak hlavní město Prahu, z působnosti zákona o obcích a přiznat jim v podstatě podobné postavení a pravomoci, které by je tak výrazně odlišovaly od jiných druhů obcí. Kapitola řeší též postavení městských částí a obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy a jejich právní subjektivitu. Závěrem se kapitola zabývá též tématem přímé volby starostů a primátorů v České republice.

1 Obecní zřízení na území dnešní České republiky v historii

Česká republika je dnes stále mladý stát, jehož historický vývoj, tedy i vývoj státní správy a obecního zřízení, je nutné chápat v kontextu vývoje Rakouska-Uherska a následně samostatného Československa. V této kapitole se chci zaměřit na vývoj obecního zřízení v novodobých dějinách, kdy lze hovořit o vzniku územní správy na území dnešní České republiky, až do současné doby, se zaměřením na druhy obcí a jejich původ a vývoj.

1.1 Vznik obecní samosprávy v roce 1848 a následný vývoj

Počátky obecní samosprávy v českých zemích by se daly datovat od revolučního roku 1848, tedy od dob protifeudální revoluce. Až do této doby byla veškerá veřejná moc projevem feudální moci spojené s vlastnictvím půdy. Vlastník půdy byl správcem a pánem nejen nad půdou, ale i nad děním na svých pozemcích. V podstatě zastával i funkci veřejné správy a moci soudní. Prvky samosprávy by se daly spatřovat pouze ve zvláštním postavení tzv. královských měst, která byla městy svobodnými a byla přímo podřízena králi. Ten nad nimi vykonával správu skrze podkomořího a jím jmenované městské rady. Královská města byla samostatná zejména v tom, že sama vykonávala soudnictví, vydávala zákony, rozhodovala o daních a měla jistou brannou moc. Svobodná města tak ve středověku požívala jistou nezávislost na státní moci, a to zejména na základě vlastní vnitřní organizaci a ekonomické soběstačnosti, která plynula z možnosti regulace a výběru daní. Rozhodně však nešlo hovořit o územní samosprávě v dnešním slova smyslu.

Pro Čechy a českou politiku v Rakousku měla samospráva daleko větší význam, než odpovídalo jejímu oficiálnímu charakteru jako jedné ze složek veřejné správy. Již od pádu feudalismu a od samotného počátku fungování samosprávy v ní viděla česká buržoazní reprezentace především základní pozice české národní politiky, základnu k vytvoření samostatné české politické linie. Důvody pro vznik samosprávy po roce 1848 můžeme spatřovat ve dvou skutečnostech. Jednak to byly rozhodně revoluční požadavky liberální buržoazie, která žádala přístup k politické moci, resp. účast na ní, což v oblasti místní správy nebylo možné jinak, než právě zavedením samosprávy. Dalším důvodem zavedení samosprávy byly praktické důsledky zrušení správy patrimoniální, jejíž agendu

by prostě stát nemohl převzít především pro obrovské finanční náklady, které by to vyžadovalo. Také zde se protojevila samospráva jako nejvýhodnější východisko.¹

Protifeudální tendence roku 1848 žádaly osobní svobodu a rovnoprávnost občanů, s tou pochopitelně úzce souvisí i jejich právo na samosprávu, která vychází z decentralizace státní moci. Prvá petice občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března 1848 mimo jiné obsahovala požadavek na zavedení obecní samosprávy. Tehdejší požadavky na vytvoření obecní a městské samosprávy souvisely výrazně s národním zápasem, s úsilím po větším zastoupení českého národa ve veřejné správě. Požadavky a cíle, které nebyly splněny, obsahovala též druhá petice z 29. března 1848. Odpovědí na ní byl kabinetní list z 8. dubna 1848, který v čl. 6 stanovil: Samostatné zřízení obcí se zvláštní správou jmění obecního a svobodným volením úředníků nařídilo se již a bližší ustanovení zákonní o věci té odkazují se rovněž sněmu domácímu.²

Obecní zřízení uváděla také první ústavní listina v habsburských zemích, tzv. Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848, která v § 57 uváděla, že „obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejich členů“. Ústavodárným sborem byl vypracován tzv. návrh ústavy kroměřížské, který se věnoval obcím podrobněji, za nezadatelná práva obce se zde prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie. Dále poté veřejnost výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání.³

Kroměřížský návrh však nevstoupil v platnost, neboť ústavodárný sněm byl císařským manifestem rozpuštěn, ale následně přijatá březnová ústava ze 4. března 1849 ve svém § 33 v otázce obcí v podstatě převzala kroměřížský návrh. Základem se stal prozatimní obecní zákon z března 1849, č. 170 ř.z., který byl vůbec prvním obecním zřízením. V jeho čele se objevila zásada „Základem svobodného státu je svobodná obec“. Zákon rozlišoval obce místní, okresní a krajské. Platnosti však nabyly jen ustanovení o obcích místních. Obce se tak staly nejnižšími články a instancemi územní samosprávy. Každé sídliště se muselo stát buď obcí, anebo součástí obce, jako tzv. osady. Bývalé rozdíly mezi sídlišti různých kategorií byly naznačeny jen různým názvoslovím, které bylo obcím ponecháno.

¹ MALÝ, K., Florian SIVÁK. Dějiny státu a práva v Československu : Celost. vysokošk. učebnice pro stud. právnických fak. Díl 1., Do r. 1918. s. 409.

² KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 4.

³ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 298.

U místních obcí zákon rozlišoval město, městys, neboli městečko a vesnice. Každá obec musela být v rámci nějakého okresu a každá osoba musela patřit do svazku nějaké obce.

Zákon členil působnost obcí místních na tzv. přirozenou a přenesenou. Toto členění tak položilo základ členění působnosti obcí i pro následující právní úpravy. Působnost přirozená měla zahrnovat vše, co se týkalo prvotně zájmu obce, a co mohla obec v rámci svých hranic obstarat. Omezení mohla být dána pouze zákonem. Do přenesené působnosti bylo řazeno obstarávání určitých veřejných záležitostí, které byly na obec delegovány státem.

Zákon v § 6 říkal, že zemská hlavní a krajská města obdrží zákonem zvláštní zřízení. Také jiným znamenitějším městům zůstává se právo žádati cestou zákonodárství o povolení zvláštního statutu.⁴

Prozatímní zřízení bylo jednotným zákonem platným pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě. Pouze pro zemská hlavní města byla vydávána zvláštní městská obecní zřízení, tzv. statuty. Pro tato statutární města poté neplatila ustanovení prozatímního obecního zřízení, nýbrž jejich vlastní zvláštní statut. V roce 1950 byly statuty uděleny Praze, Liberci, Brnu, Olomouci a Opavě.⁵

V každé obci se zřizovaly dva povinné orgány, širším byl obecní výbor volený na tříleté období. Výbor poté volil ze svého středu obecní představenstvo, jakožto užší orgán. Nad samosprávnými orgány byla zavedena instituce dozoru a purkmistrovi (obecnímu představenému) příslušelo právo sítě rozhodnutí obecního výboru, jestliže se přičilo zákonu. Okresní úřad vykonával dozor pouze ve vymezených oblastech, a to zejména v oblastech místní policie, která však patřila do přirozené působnosti obce.

Padesátá léta 19. století znamenala znovuzavedení absolutismu, tehdy došlo ke zrušení březnové ústavy. V roce 1958 byl císařským patentem č. 58 ř.z. vydán říšský zákon obecní, který však až na výjimky nenabyl účinnosti. K posunu a došlo až při liberalizaci poměrů v Rakousku. Tehdy byl na základě tzv. únorové ústavy z roku 1961 vydán rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862, č. 18 ř.z. a dále zemské zákony obecní pro jednotlivé země. Pro Čechy zákon z 16. dubna 1864, č. 7 zem. zák., kterým se vydalo zřízení obecní a řád volení v obcích, pro Moravu zákon z 15. března 1864, č. 4

⁴ § 6 zákona č. 170/1849 z.ř., obecní zákon.

⁵ JANÁK, Jan, Robert KVÁČEK a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny státní správy a samosprávy a místní kultura. 1. vyd. Praha: Informační a poradenské středisko pro místní kulturu, 1994, Regis. s. 14.

zem. zák., kterým se vydal řád obecní a řád volení v obcích. Pro Slezsko zákon z 15. listopadu 1863, č. 17 z.z. slezského, kterým se vydal řád obecní a volení v obcích. Podle rámcového říšského zákona obecního měly být opět zřízeny vedle obcí místních také obce okresní a župní, ovšem podle tohoto zákona bylo jejich zřízení pouze fakultativní.⁶

Tyto zákony byly velmi podobné a byly několikrát novelizovány. Došlo tak k jejich vývoji jak na úrovni místní samosprávy, tedy obcí, tak i na základě vyšších stupňů. Zákony čl. XVIII/1871 a V/1876 bylo upraveno obecní zřízení a uznány tři kategorie obcí, tedy města s regulovaným magistrátem, velké a malé obce neboli vsi. Vytvoření vyšší územní samosprávy umožňoval čl. XVII. rámcového zákona obecního z roku 1862. Zajímavé bylo, že k vytvoření takového vyššího článku samosprávy došlo v Čechách, zatímco na Moravě a ve Slezsku nebyla okresní, ani krajská zastupitelstva zřízena. Podle čl. V. moravského obecního zřízení z roku 1864 a podle čl. V. slezského obecního zřízení z roku 1863 měly působnost, podle obecních zřízení okresnímu zastupitelstvu a okresnímu výboru náležící, vykonávat zemské výbory. Z obecního svazku byla pak v Čechách vyňata statutární města.

I obecní zřízení z počátku 60. let znalo instituci statutárních měst. Výslovně v čl. XXII. uvádělo, že „Hlavní města jedné každé země, a když o to požádají, také jiná znamenitější města a znamenitá místa lázeňská, obdrží zákony zemskými statuta zvláštní, pokud jich posud nemají. Nynější statuta městská mohou se měniti a doplňovati zákonem zemským. Volba představeného obecního v městech a lázeňských místech, ježto mají statut zvláštní, budiž od císaře potvrzena.“⁷ Dále bylo v čl. XXIII. Obecního zřízení určeno, že „Města a lázeňská místa, ježto mají svá zvláštní statuta, opatřovati budou záležitosti své svým zastupitelstvem. Postavena budou přímo pod výborem zemským, potahmo sněmem zemským, a pokud se týče působnosti státem na ně přenesené, pod řízením zemským.“⁸

Počet statutárních měst se zvýšil a nový statut dostala vesměs i města, která jej měla z dřívějšího období. Statut byl udělován zemským zákonem příslušným sněmem, V Čechách zůstala i nadále stejná statutární města, tedy Praha a Liberec, na Moravě se však jejich počet zvýšil na 6, když k Brnu a Olomouci přibyla Jihlava, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž a ve Slezsku byla tři statutární města, Opava, Frýdek a Bílsko.⁹

⁶ Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, s. 3.

⁷ čl. XXII. zákona č. 18/1862 ř.z., obecní zákon.

⁸ čl. XXIII. zákona č. 18/1862 ř.z., obecní zákon.

⁹ Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, s. 3.

Organizace každého statutárního města byla upravena samostatně, i když vcelku obdobně, jako u jiných obcí. Obecní orgány byly v podstatě stejné, jenom počet členů obecního výboru byl určen statutem. V Praze existoval dvojí usnášející sbor, tedy městská rada a sbor obecních starších. Oba orgány se navzájem doplňovaly tím způsobem, že městské radě bylo přikázáno usnášení ve všech věcech, pokud nebyly výslovně vyhrazeny sboru obecních starších. Tento orgán se skládal z 90 členů a městská rada ze 24 členů volených ze sboru obecních starších. Výkonnou funkci zastával purkmistr, který měl později dva náměstky.¹⁰

Nejtypičtějším znakem statutárních měst bylo, že jejich působnost v sobě zahrnovala i kompetenci politického úřadu první stolice. Politickou správu v nich vykonávaly obecní orgány v přenesené působnosti, které se nazývaly magistráty.

Zastupitelské okresy a země tvořily vedle obcí samosprávnou linii dvoukolejně veřejné správy. Tato samosprávná linie byla na úrovni okresů a zemí organizačně oddělena od politické státní správy. Byla představovaná okresním politickým úřadem v čele s okresním hejtmanem a zemským politickým úřadem v čele s místodržitelem. Politické úřady vykonávaly dozor nad činností samosprávných subjektů, avšak jejich vzájemné vztahy a kompetence nebyly přesně vymezeny. Země byly v té době chápány nejen jako subjekt územní samosprávy, ale byly též nositeli zákonodárné moci. „Země české měly jako všechny země bývalého Rakouska potud zvláštní postavení, že byly nejen samosprávnými korporacemi a tedy orgány veřejné správy, nýbrž i základními státoprávními složkami, z nichž Rakousko historicky vzniklo a se skládalo.“¹¹

Je třeba odlišovat zastupitelské okresy zřízené v Čechách od politických okresů, který byl politickým úřadem okresního územního obvodu. Zastupitelské okresy byly územně menší a shodovaly se svým obvodem s územím soudních okresů. Výkonným orgánem okresního zastupitelstva byli okresní starosta a výbor. Okresní zastupitelstvo bylo voleno přímou volbou obyvateli okresu, avšak podle složitých pravidel, zvýhodňujících majetnější vrstvy.¹²

¹⁰ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 304.

¹¹ LAŠTOVIČKA, K. Slovník veřejného práva. Svazek I., heslo Dějiny organizace politické správy v Československé republice in KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 8.

¹² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 300.

1.2 Obecní zřízení a veřejná správa po vzniku samostatné Československé republiky

Vznik samostatného Československa sebou přinesl spoustu překážek v přechodu dosavadního právního systému v nový. Typická pro tuto dobu je silná tendence tzv. „odrakoušťování“, kdy bylo nezbytné, aby dosavadní úřady a celá veřejná správa přešla pod československou vládu a i nadále plynule fungovala. Tendence byly odlišit veřejnou správu od období monarchie. Proto byly dosavadní zákony nahrazovány novými, přijímanými zákonodárným sborem samostatného Československa. Bylo však nezbytné zajistit kontinuitu právního řádu a též funkčnost veřejné správy, v čemž nebyli zákonodárci mnohdy jednotní. Zatímco pokrokem obecního zřízení v rakouské monarchii byla decentralizace státní moci, potýkalo se Československo v oblasti státní správy spíše s centralizačními tendencemi. Ty byly vyvolány zejména různými separatistickými názory jednotlivých skupin a hnutí. Je třeba si uvědomit, že se jednalo o nově vzniklý stát, který se osamostatnil po letech světové války. Doposud byl jako součást rakousko-uherské monarchie silně ovlivňován německým obyvatelstvem. Dalším složitým krokem bylo sjednocení správy pro Čechy, Slovensko a Podkarpatskou Rus. Československo bylo nový státní útvar, ale stejně jako rakouská monarchie se skládal z několika zemí. Rozdíly ve státní správě ve všech zemích se nikdy zcela neseťely a platily pro ně rozdílná pravidla.

Vznik samostatného Československa byl vyhlášen tzv. recepčním zákonem z 28. října 1918, č. 11 Sb. z.a., o zřízení samostatného státu Československého. Podle čl. 2 zůstávaly veškeré dosavadní zemské a říšské zákony v platnosti. Dále podle čl. 3 byly všechny samosprávné správní úřady státní a župní, státní ústavy, zemské, okresní a zejména i obecní, podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadovaly a jednaly podle dosavadních platných zákonů a nařízení. Tím měla být zaručena kontinuita mezi bývalým rakouskouherským právním řádem a novým československým. Co se týká úpravy postavení obcí, zůstaly v historických zemích v platnosti dosavadní říšské zákony, tedy rámcový zákon obecní z roku 1862 a následná obecní zřízení z let 1863 a 1864. Nedotčeny zůstaly též zákony o statutárních městech.¹³

V období samostatné Československé republiky nikdy nedošlo k vydání nového zákona o obecním zřízení, jen byly přijaty neucelené novely k současným zákonům.

¹³ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 9.

Problémem byla jejich nesystematičnost a vzájemný nesoulad. Z významných právních předpisů, které novelizovaly a upravovaly dosavadní obecní zřízení vhodno zmínit:

- Volební řád- zákon č. 75/1919 Sb., který zavedl zejména všeobecné a rovné hlasovací právo do obecních zastupitelstev, čímž zrušil dosavadní rozdělení voličů podle jejich společenského a majetkového postavení.
- Zákon 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. Tento zákon změnil především názvy obecních orgánů, upravil pravidla jejich jednání, zpřesnila vzájemné vztahy obecních orgánů, postavení jejich členů a veřejných zaměstnanců, vztahy obce a orgánů státní správy atd.
- Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, který měl vliv na právní postavení obcí. Přinesl změny například v tom, že politické úřady mohly vydávat v mezích svého ústředního obvodu nařízení též v oboru místní policie, což se dotklo samostatné působnosti obcí, kam agenda místní policie patřila. Dále v tom, že města se zvláštním statutem a se zřízeným magistrátem vykonávala ve svém obvodu též působnost okresního úřadu. Vláda též mohla nařízením města se zvláštním statutem podrobit obecně platným obecním předpisům a města se zřízeným magistrátem prohlásit za velké obce.¹⁴

Novely obecního zřízení zrušily nedemokratickou instituci měšťanského práva, spočívající v tom, že měšťanům bylo vyhrazeno užívání fondů, fundací a ústavů určených pro měšťany, v platnosti však zůstala instituce čestných občanů. Byly zavedeny diety členům obecních orgánů, což umožnilo zastávat funkce v obecní samosprávě i příslušníkům dělnictva odkázaným na mzdu. Novela rozeznávala jako řádné orgány obcí obecní zastupitelstvo, obecní radu a starostu, jeho náměstků a komise. Obecní zastupitelstvo nahrazovalo dřívější obecní výbor. Volili je všichni voliči oprávnění k volbě a skládalo se z devíti až šedesáti členů, a to v závislosti na počtu obyvatel obce. Obecní zastupitelstvo poté ze svého středu zvolilo obecní radu, která nahrazovala dřívější obecní představenstvo. Skládala se ze starosty, jeho náměstků a ze členů rady (radních). Počet členů rady tvořil jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Nově bylo jasně stanoveno, že obecní rada tvoří sbor, který se za předsednictví starosty usnáší o všech věcech, jež podle zákona nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu, nebo nejsou přeneseny na starostu.

¹⁴ § 3 zákona č. 125/1927 Sb. z. a.n., o organizaci veřejné správy.

Rada mimo jiné vykonávala též funkci obecního trestního senátu. Rada tak byla primárním orgánem obce.

Dnem 1. ledna 1922 vstoupil v platnost zákon o Velké Praze, kterým se s Prahou slučovalo 38 sousedních obcí a osad. I v Praze se zřizovalo obecní zastupitelstvo, které mělo sto členů a volilo ze svého středu primátora, jehož funkci potvrzoval prezident republiky, dále jeho tři náměstky a 24 členů městské rady. Praha byla rozdělena na obvody pro volby místních výborů. Ty měly 12 - 42 členů a volili ze svého středu starostu, jeho náměstky a členy místní rady. Podobně bylo vytvořeno Velké Brno a Velká Olomouc. O nich platilo, stejně jako o ostatních statutárních městech, že pokud jde o jejich orgány, nastala novelami z roku 1919 uniformita v jejich označení, složení i volbě, takže se nazývaly stejně, jako u ostatních obcí. Trvala pouze odchylka v počtu členů obecního zastupitelstva, kdy Brno mělo 90 členů a Olomouc 60 členů. Následně po vydání zákona o organizaci veřejné správy si zachovaly povahu statutárních měst jen Praha, Liberec, Brno, Olomouc a Opava. Ostatní dřívější statutární města, tedy Jihlava, Kroměříž, Uherské Hradiště a Frýdek, byla deklasifikována a podrobena obecně platným obecním zřízením.¹⁵

K výrazným změnám ve státní správě mělo dojít zákonem č. 126/1920 Sb. o nařízení župních a okresních úřadů v republice Československé, tzv. župní zákon. Tím došlo ke zrušení zemských správních orgánů. Území republiky bylo rozděleno na 21 žup (9 v Čechách, 5 na Moravě a 6 na Slovensku). Členění Podkarpatské Rusi bylo ponecháno pozdější úpravě. Hlavní město Praha bylo z působnosti župního zákona vyňato. Jednotlivé župy se členily na správní okresy. Vrcholným orgánem žup bylo župní zastupitelstvo a v čele župy stál župan. Oba tyto orgány byly řízeny ministerstvem vnitra. Tento zákon však s výjimkou Slovenska nenabyl účinnosti, ke zrušení zemí tedy nedošlo, neboť stále přibývalo jeho odpůrců, návrh byl mnohokrát upravován a jeho účinnost byla tak neustále odsouvána.¹⁶

V roce 1927 došlo k významné správní reformě, a to zmíněným zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Osнова tohoto zákona byla prezentována jako novelizace župního zákona z roku 1920, svým obsahem se spíše však vracel ke starému centralistickému zemskému uspořádání, avšak bez jeho dvojkolejnosti. Reforma posilovala kompetence státních orgánů a oslabovala vliv samosprávy na veřejné dění. Podle tohoto

¹⁵ Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, s. 10.

¹⁶ MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 377-381.

zákona působily v Československé republice čtyři země, tedy Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatská. Dosavadní zastupitelské okresy působící v Čechách zanikly a byly nahrazeny novými územně samosprávnými korporacemi, nazvanými okresy, které byly organizačně spojeny s okresními úřady.

V čele zemského úřadu stál zemský prezident, který byl jmenován prezidentem republiky a podřízen ministerstvu vnitra. Vrcholným orgánem bylo zemské zastupitelstvo, jehož jednu třetinu, jako odborníky, jmenovala vláda, dvě třetiny členů zastupitelstva byly voleny v přímých volbách obyvatelstvem příslušného obvodu. Stejně tak to bylo u okresního zastupitelstva, s tím rozdílem, že jednu třetinu jeho členů jmenovalo ministerstvo vnitra. Zemskému zastupitelstvu předsedal zemský prezident, okresnímu zastupitelstvu okresní hejtman, oba byli jmenováni státní úředníci.

Většina z legislativních aktů první republiky spíše posilovala centralizaci státní moci na úkor rozvoje územní samosprávy. Například novela volebního řádu č. 122/1933 Sb. omezovala samostatnost ve vnitřních záležitostech obcí tím, že svěřila politickým úřadům oprávnění potvrzovat platnost volby starosty a jeho náměstků. Pokud tuto volbu nepotvrdil příslušný státní úřad (u obcí jež byly sídlem okresního úřadu potvrzovalo volbu ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad), u statutárních měst vláda), pozbyla volba starosty a jeho náměstků platnosti a obecní zastupitelstvo muselo volbu opakovat. Dále též došlo k přenosu záležitostí doposud vykonávaných územní samosprávou na příslušné státní úřady. Statutární města byla podrobena zemskému úřadu, resp. zemskému výboru.¹⁷

I následný vývoj v období tzv. druhé republiky posiloval centralizační tendence, kdy docházelo k odbourávání demokratických principů jak ve společenské, tak ve státní sféře, kde docházelo k nárůstu totalitářských tendencí. To bylo znatelné též v oblasti komunálního práva. Došlo zejména k rozpuštění velké řady volených orgánů obcí, okresů i zemí. Příkladem je vládní nařízení č. 17 Sb., ze dne 3. února 1939, o obecních tajemnicích. Podle tohoto nařízení byly pro obce, které určila vláda, ustanovení obecní tajemníci, ti pak vykonávali pro obec přenesenou působnost. Ministr vnitra též mohl se souhlasem obecního zastupitelstva stanovit, aby obecní tajemník vykonával též samostatnou působnost obce.¹⁸

¹⁷ Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, s. 9.

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 16.

1.3 Obecní zřízení a veřejná správa za Protektorátu Čechy a Morava

Období protektorátu nepřineslo v oblasti obecního zřízení a samosprávy žádný posun, ba naopak, znamenalo zastavení vývoje, silně totalitářské a nedemokratické změny se silnými prvky centralizace. Docházelo k silné germanizaci veřejného života. Zřízení protektorátu se sice bezprostředně nedotklo dosavadní struktury složek správní soustavy, tedy správy zemské, okresní a obecní samosprávy, avšak znamenalo rychlou změnu dosavadních principů jejich činnosti a mechanismů vztahů mezi jejími součástmi, zejména pak v horizontální rovině. Programovým cílem bylo oslabení a posléze úplné odbourání volených zastupitelstev, jejichž náplň práce postupně přešla na byrokratickou složku příslušného stupně a správa se tak dostávala pod kontrolu říšských správních orgánů.

Německé správní instituce, vytvářené okamžitě po provedení okupace velitelem okupační armády, tedy po 15.3.1939, pracovaly jako přímá součást říšské správy. Příslušely jim všechny záležitosti německé správy a německých státních občanů na území Protektorátu, pro které byl podkladem německý právní předpis. Současně však dohlížely na autonomní správu, tedy na okresní hejtmany a obecní samosprávu. Jednotkou německé správy se stal tzv. oberlandrát, v čele se stejnojmenným úředníkem. Oberlandráty podléhaly říšskému protektorovi a do roku 1943 německému ministrovi v protektorátu. Původně jich bylo v Čechách zřízeno 21 a na Moravě 12, později jak byla území samospráva postupně podrobována, jejich počet klesl v Čechách na 6 a na Moravě na 2.¹⁹ Celý proces tzv. gleichschaltování místní správy byl dovršen vládním nařízením č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí, podle kterého vykonávali úředničtí vedoucí, jmenovaní zemskými úřady a ve městech se zvláštním statutem ministrem vnitra, pravomoc dosavadních orgánů. Úředničtí vedoucí v obcích měli veškerá oprávnění starostů a úřadovali s pomocí úřednických náměstků.²⁰

Návrat zpět k demokratickým principům právního státu měl zajišťovat dekret prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11, o obnovení právního pořádku, ve znění zákona z 19. prosince 1945, č. 12 Sb. z roku 1946, jehož úplné znění bylo zveřejněno jako příloha k zákonu č. 12/1946 Sb. Ten říkal, že součástí československého právního řádu nejsou předpisy vydané v oblasti tohoto řádu v době, kdy byl československý lid zbaven

¹⁹ MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 454-455.

²⁰ KADLECOVÁ, Marta. Československé dějiny státu a práva: (1918-1945). Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, c1991, s. 113.

své svobody, tedy od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945, avšak po „přechodnou dobu“ bylo možno, pokud neodporovaly ústavě, i nadále používat právní normy z období takzvané nesvobody. Přechodná doba však nebyla nikde stanovena, takže právní normy z doby Protektorátu byly rušeny postupně.

1.4 Územní samospráva a veřejná správa v poválečné době a za socialismu

V poválečné době bylo Československo obnoveno na základě principu kontinuity, která však narážela na to, že se v československém právním řádu spolu střetávaly stále platné právní normy z doby rakouské monarchie, z doby samostatného předválečného Československa, tedy z období let 1918-1938, dále právní normy z takzvané druhé republiky a současně také právní normy protektorátní a právní normy poválečného svobodného Československa. Mimo tyto normy byly v platnosti též předpisy vzniklé za takzvaného Prozatimního státního zřízení v Londýně, které se opíraly o ústavu z roku 1920 a dále o dekret prezidenta republiky z 15. října 1940 o prozatimním výkonu moci zákonodárné, kterým si v podstatě prezident udělil právo vydávat dekrety s mocí zákona, a to až do doby, než se sejde po válce zákonodárny sbor.

Následný vývoj samosprávy by se dal vyčlenit pod samostatnou kapitolu nazvanou národní výbory. Samotná idea národních výborů byla již v plánu reformy za války, kdy docházelo ke střetu názorů exilového odboje v Londýně a v Moskvě. Zatímco Londýnská exilová vláda považovala národní výbory za přechodné a měly být později nahrazeny trvale působícími orgány, komunisté v Moskvě je považovali za trvalé a viděli v nich základ nové struktury správy.

První závazný dokument, který zřizoval národní výbory, byl dekret prezidenta republiky o národních výborech a Prozatimním národním shromáždění č. 18/1944 Úř. Věst. Čsl. Podle něj měly být na osvobozeném území na základě voleb ustanovovány místní, okresní a zemské národní výbory. Definovány však zatím byly pouze jako prozatimní orgány veřejné správy ve všech oborech. Způsob voleb a výkonu pravomocí měla stanovit nařízením vláda, která v květnu 1945 vydala vládní nařízení č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů. Národní výbory takto vytvářené na osvobozeném území byly obnoveny jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy, na základě zásad československých volebních řádů.

Původně vznikaly národní výbory jako revoluční výbory, tedy složky tvořeny obyvateli, ať už jako prvek odboje, či jako první samospráva na osvobozených územích. V podstatě jejich prostřednictvím začala vláda po návratu z exilu vykonávat svou moc nad osvobozeným územím a uplatňovat nezbytná opatření. Ještě několik let po válce prováděly národní výbory například evidenci obyvatelstva, řešily spolkové, shromažďovací a tiskové záležitosti a byly nejvýznamnějším mocenským faktorem v konfiskaci majetků Němců, Maďarů a kolaborantů, podle příslušných dekretů prezidenta republiky. Podílely se též na dosazování národních správ, na stanovování přidělů půdy, soustřeďovaly německé obyvatelstvo před jeho transportem do Německa a zajišťovaly následné osídlení příhraničí. Plnily též úkoly retribučního soudnictví a samy trestaly provinění proti národní cti a měly významné bezpečnostní pravomoci.

Dnem zřízení národních výborů zanikly všechny dosavadní obecní, okresní a zemské orgány. Nadále však existovaly obce, okresy a země, jako samosprávné korporace. Národní výbory tak představovaly jak orgány místní samosprávy, tak i orgány státní správy. Územní organizaci správy upravoval dekret prezidenta republiky z 27. října 1945 č. 121 Sb., který s určitými změnami obnovoval územní vymezení zemí a správních okresů podle stavu k 19. září 1938. Tento dekret též umožňoval vytvářet podle místních potřeb okresní expozitury.

Vnitřní organizaci národních výborů následně stanovily Prozatímní organizační řád zemských a okresních národních výborů z ledna 1946 a Prozatímní organizační řád místních národních výborů ze září 1947. Tyto dokumenty rozlišovaly národní výbor jako volený sbor složený z členů, složky národního výboru, tedy radu, předsedu, referenty a komise a úřad národního výboru, který většinou tvořil personál bývalého obecního, městského, okresního nebo zemského úřadu. Hlavním orgánem bylo plénum, které rozhodovalo o nejdůležitějších záležitostech obce, okresu, nebo země. Volilo také další orgány národního výboru, především radu. Její poslání spočívalo zejména ve výkonu rozhodnutí pléna, ale i rada měla určité rozhodovací pravomoci. Její členové byli současně referenty a stáli v čele referátů. Zde rozhodovali o záležitostech náležících do jejich agendy. Jako poradní orgány byly navíc zřizovány komise národního výboru, které volilo plénum.²¹

²¹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 444.

Důležitou změnou od předválečné územní samosprávy byla vzájemná podřízenost národních výborů. Jakožto orgány státní správy podléhaly národní výbory ministerstvu vnitra, potažmo vládě, současně však byly nižší národní výbory podřízeny vyšším, čímž docházelo k porušení obecných zásad samosprávy, v nichž platí, že jedna její složka nemůže být nadřazena jiné. Připouští se pouze právní dozor. Tím docházelo k silnému oslabení samosprávy již od samého počátku fungování národních výborů.

Od roku 1946 začaly být národní výbory základem pro získání a upevnění vlivu KSČ, která skrze ně ovládala dění v zemi. Na základě nařízení vlády č. 120/1946 Sb. byly národní výbory všech stupňů obnoveny podle výsledků voleb z května 1946 v jejich obvodu působnosti. Skončilo tak paritní zastoupení jednotlivých politických stran, kdy v místních národních výborech získala KSČ 45,2% mandátů, dominovala též v okresních národních výborech, kde získala 43,9% a ve dvou zemských výborech 40%.²² V roce 1948 se staly národní výbory hlavním nástrojem pro přeměnu společnosti. Došlo zde na jejich stupních k personálním čistkám, které řídily akční výbory Národní fronty. Národní výbory tak podléhaly vůli lidu, kterou v této podobě vyjadřovaly akční výbory. Tyto změny neměly zpočátku oporu v zákoně, byly však dodatečně legalizovány zákonem č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů. Národním výborům byla věnována též VI. hlava ústavy, která konstatovala, že národní výbory jsou zastupitelské sbory, jejichž prostřednictvím „svrchovaný lid vykonává svou moc“ a zároveň jsou nositeli a vykonavateli státní moci v obcích, okresech a krajích. Jejich hlavní úkoly spočívaly v „ochraně a posilování lidově demokratického zřízení, podílu na obraně státu a národní bezpečnosti, udržování a zvelebování národního majetku a účasti na plnění hospodářského plánu, zajišťování podmínek pro zemědělskou a průmyslovou výrobu a v péči o národní zdraví“. Ústava nezrušila obce a zachovala je jako nejnižší správní obvody a základ územního členění státu. Došlo však k podstatné změně kompetencí. To, co dříve vykonávaly obce, jako veřejné korporace, převzaly národní výbory jako státní orgány.²³

Komunistická strana prosazovala již před rokem 1948 krajské zřízení, které nová ústava naznačovala a k jehož zřízení došlo zákonem č. 280/1948 Sb. Na území Československa byly zrušeny zemské národní výbory v Praze a Brně, včetně expozitury

²² ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 36.

²³ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátku státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 446-447.

v Ostravě a nově vzniklo 19 krajů, z toho 13 v Českých zemích (Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský a Ostravský) a 6 na Slovensku (Bratislavský, Nitrianský, Banskobystrický, Žilinský, Košický a Prešovský). Zákon o krajském zřízení počítal s tím, že národní výbory všech stupňů budou i nadále organizovány podle jednotných zásad. Jejich pléna se měla zaměřit především na obecné záležitosti, na řízení politiky krajských i okresních národních výborů, nastavování hlavních směrů jejich činnosti, na schvalování plánu a rozpočtu a volbu dalších orgánů, tedy předsedů, jeho zástupců, referentů a komisí.

V Praze byl zřízen Ústřední národní výbor, který měl stejné postavení, jako krajský národní výbor. Praha se dělila na 16 obvodů, spravovaných obvodními národními výbory. V krajských městech, tedy ve městech, kde sídlily krajské národní výbory, vznikly jednotné národní výbory, které vykonávaly současně funkci okresních národních výborů pro příslušný okres a místní národní výbory pro příslušné město, které byly bezprostředně podřízeny krajským národním výborům.

Ústavním zákonem č. 81/1953 Sb. přešlo všeobecné řízení národních výborů z ministerstva vnitra na vládu. V březnu 1954 byl přijat ústavní zákon o národních výborech a zákon o volbách do národních výborů, na které následně navázalo nařízení vlády o organizaci výkonných orgánů národních výborů. Dosavadní soustava však zůstala beze změn, pouze jednotná skupina místních národních výborů byla rozdělena na městské národní výbory a místní národní výbory. V sídlech krajů tak vznikly městské národní výbory, které pro příslušné město plnily úkoly místního, i okresního národního výboru. Kromě nich byl ustanoven i zvláštní okresní národní výbor pro přilehlý okres. Tato územní, či lépe řečeno veřejná správa vykonávaná skrze národní výbory, tak rozlišovala města krajská, která měla zvláštní správu, narozdíl od jiných měst.

Volby do národních výborů v květnu 1954 a následně v květnu 1957, ve kterých získali kandidáti Národní fronty vždy přes 90% hlasů, daly národní výbory do rukou jedné strany, která jejich prostřednictvím řídila stát.²⁴ Žádné snahy o decentralizaci veřejné správy neuspěly a její výkon tak zůstával vzdálen běžným občanům. Jen těžko by se dalo v této době hovořit o systému samosprávy v pravém slova smyslu. Byla vytvářena nová pravidla plánování a nová organizace průmyslu a zemědělství, čemuž se přizpůsobilo

²⁴ ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 64.

i správní členění státu zákonem č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. Tímto zákonem bylo na území Československa zřízeno 10 krajů - Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Severomoravský, Jihomoravský, Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský. A dále rozdělil území na 109 okresů. Praha měla postavení kraje a skládala se z 10 obvodů, které měly charakter okresů. Naproti tomu Bratislava, Plzeň, či Ostrava, byla územní jednotkou na úrovni okresu. Podle zákona č. 65/1960 Sb. se tato města mohla členit na obvody. Organizace a struktura orgánů veřejné správy vycházející z tohoto územního členění státu v podstatě zůstala v platnosti až do 90. let.

V roce 1960 byl také přijat zákon o národních výborech č. 65/1960 Sb., který charakterizoval národní výbory jako „nejširší orgány pracujících, orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“. I v tomto zákoně byla zakotvená, stejně jako v ústavě z téhož roku, coby hlavní zásada národních výborů, vedoucí úloha KSČ. Stupně a druhy národních výborů zůstaly bez zásadních změn, i nadále platila podřízenost nižších stupňů výborů vyšším. Volební období národních výborů bylo tímto zákonem prodlouženo ze 3 na 4 roky. Nutno podotknout, že volby do národních výborů byly spíše formální zbytečností, neboť výsledek byl dopředu jasný, jelikož se ani nepřipouštěla účast jiných kandidátů, než z řad KSČ.

Koncem šedesátých let stále sílily názory, které podporovaly decentralizaci národních výborů. Společenská atmosféra nahrávala úvahám o nové zákonné úpravě národních výborů. Byl přijat nový zákon o národních výborech č. 69/1967 Sb. Tento zákon byl celkem jedenáctkrát novelizován, avšak jeho základní principy platily až do konce existence soustavy národních výborů. Národní výbory se zde označovaly za „orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“ a také za „státní orgány samosprávného charakteru“. Čímž definitivně shodil jakékoliv naděje na vytvoření územní samosprávy. Zákon ponechal stupně a druhy národních výborů stejné, pouze městské národní výbory rozdělil do tří skupin podle toho, zda bylo město sídlem kraje, či okresu a podle jeho velikosti a celkového významu. Zvláštní statut získaly Brno, Ostrava a Plzeň, které byly rozděleny na obvody spravované obvodními národními výbory. Národní výbory těchto měst tak mohly vydáváním „statutů“ upravovat své vnitřní správní poměry. Pro

Prahu a její Národní výbor hlavního města Prahy platil zvláštní zákon z roku 1967.²⁵

Zákon z roku 1967 mimo jiné též prodloužil volební období národních výborů na pět let a řekl, že národní výbory mohou vykonávat státní správu podle zvláštních předpisů. Národní výbory tak mohly k výkonu státní správy zřizovat a řídit hospodářské organizace, které samostatně hospodařily, zejména v oblasti komunálních služeb, správy domovního majetku, místního stavebnictví, dopravy, veřejného stravování a cestovního ruchu. V době, kdy tento zákon vznikal, byly tyto kompetence považovány za samostatnou působnost národních výborů. Dále lze jmenovat novelu zákona o národních výborech provedená zákonem č. 49/1982, která zavedla tzv. střediskovou obec a zákon č. 31/1983 Sb., o národních výborech.

Shrnu-li období fungování národních výborů, jedná se o obrat od dosavadního předválečného vývoje, na který bylo po roce 1989 navázáno. Výbory měly jistě svůj význam v poválečných dobách. Jejich zásadním problémem však následně bylo, že se staly nástrojem v rukou jedné politické strany, která tak na různých úrovních řídila společnost a dění v zemi. Národní výbory a jejich následný vývoj znamenal tvrdé odtržení od vývoje demokratické územní samosprávy, přičemž národní výbory samy byly hybridem mezi orgánem státní správy a samosprávy. Avšak pro účely totalitního politického systému byly národní výbory vhodným centralistickým mechanismem.

Vhodné je však zmínit, že i tento zcela odlišný způsob výkonu státní moci reflektoval různé územní celky, původně tedy země a okresy, později kraje a okresy, a též různé postavení obcí, ve kterých by se daly spatřovat podobnosti s tím dnešním. Hlavní město Praha mělo vlastní zvláštní národní výbor a řídilo se vlastním zákonem, přičemž mělo postavení kraje, stejně jako dnes. Existovala také města se zvláštním statutem. Již zmíněný dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory, ve svém ustanovení § 3 odst. 1 nejen že taxativně vyjmenovává města se zvláštním statutem (statutární města), ale v odst. 2 výslovně uvádí, že místní národní výbory těchto měst (Praha, Liberec, Plzeň, Brno, Olomouc, Opava a Moravská Ostrava) vykonávají také působnost okresního národního výboru a jsou podřízeny zemskému národnímu výboru. Vláda republiky se zároveň ustanovením § 17 téhož prezidentského dekretu zmocnila k tomu, aby nařízením (po konzultaci se zúčastněným zemským, okresním a místním národním výborem) prohlásila za město

²⁵ zákon č. 110/1967 Sb., ústavní zákon o národních výborech působících v hlavním městě Praze a zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze.

statutární i město v § 3 neuvedené a aby týmž způsobem případně postavení statutárního města konkrétnímu městu odebrala.²⁶

V ČSSR byla třístupňová soustava národních výborů, kdy tyto stupně odpovídaly členění státu na obce, okresy a kraje. Mezi jednotlivými stupni národních výborů existoval vztah nadřízenosti a podřízenosti a jednak vztah spolupráce. K prvnímu stupni patřily místní národní výbory na území obce (dále jen „MNV“), městské národní výbory a obvodní národní výbory na území měst Brna, Ostravy a Plzně. Podle působnosti se MNV dělily na: MNV v obci, MNV pro několik obcí, MNV ve střediskové obci s rozšířenou působností a MNV pro několik obcí s působností MNV ve střediskové obci.²⁷

Městské národní výbory se členily na tři kategorie. V první byly městské národní výbory ve městech, která byla sídly krajů a v dalších významných městech. Ve druhé kategorii byly zařazeny městské národní výbory ve městech, která byla sídly okresů a dále městské národní výbory ve městech, která byla významnými středisky osídlení. Ve třetí kategorii byly městské národní výbory v ostatních obcích městského charakteru.²⁸ Jelikož k prvnímu stupni národních výborů patřily také obvodní národní výbory měst Brna, Ostravy a Plzně, dalo se rozlišovat na prvním stupni národních výborů osm druhů národních výborů.

Z hlediska jejich působnosti byly mezi nimi rozdíly zejména u MNV ve střediskové obci, u měst mezi jednotlivými kategoriemi a u obvodních národních výborů na území měst Brna, Ostravy a Plzně, které mohly mít – z rozhodnutí národního výboru příslušného města - část pravomocí, která jinak příslušela národnímu výboru města.²⁹ Podobně tedy, jako to je dnes u městských částí, či obvodů, územně členěných statutárních měst a u hlavního města Prahy, na které mohou statutární města a hlavní město Praha přenést část pravomocí ve svých statutech.

K druhému stupni národních výborů patřily okresní národní výbory (dále jen „ONV“), dále národní výbory měst Brna, Ostravy a Plzně. Tyto tři uvedené městské národní výbory měly však v některých případech kompetence, které jinak příslušely jen krajským národním výborům (dále jen „KNV“). K druhému stupni národních výborů se

²⁶ MALAST, Jan. *Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska*. Praha, 2014. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze. s 205.

²⁷ BALÍK, Hubert a Jiří KUČÍREK. *Československá státní správa v současném období*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1985, s. 108-109.

²⁸ § 10 zákona č. 31/1983 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ ŠKUTA, Zdeněk. *Občané a aparát národních výborů*. 1. vyd. Praha: Nakl. Svoboda, 1987, s. 12.

daly zařadit i národní výbory na území hlavního města Prahy, které byly zvláštní tím, že vykonávaly současně i funkci národního výboru prvního stupně.³⁰ U druhého stupně národních výborů byla na území ČSR jedna zvláštnost, a to, že podle Zákonného opatření předsednictva ČNR o národních výborech v okrese Ústí nad Labem č. 1/1986 Sb. působil národní výbor, který vykonával funkci jak městského národního výboru, tak funkci okresního národního výboru. I ve zbývající části okresu Ústí nad Labem došlo tímto opatřením ke změně, když zde od voleb v roce 1985 působily dále 3 MNV s rozšířenými pravomocemi ve střediskových obcích a 7 MNV se základní působností. Tato změna byla provedena z důvodu silné koncentrace obyvatelstva v daném okrese a ve městě samotném.³¹

Onen druhý stupeň národních výborů šlo dělit do čtyř druhů, a to na okresní národní výbor, národní výbor města (Brno, Ostrava, Plzeň), národní výbor města Ústí nad Labem (dle výše zmíněné výjimky) a obvodní národní výbory na území hlavního města Prahy.

Třetím stupněm národních výborů v ČSR byly krajské národní výbory. Mezi třetí stupeň bylo možné zařadit též Národní výbor hlavního města Prahy, i když jeho působnost byla dána samostatným zákonem.³²

Zvláštním druhem byly střediskové obce, které zavedla novela zákona o národních výborech č. 49/1982. Jednalo se o obce, ve kterých působil místní národní výbor s rozšířenou působností. Za střediskovou obec mohla být určena obec, kterou tvořila jediná územně technická jednotka, nebo obec, která vznikla sloučením dvou nebo více obcí. Sloučené obce poté tvořily části střediskové obce. Určení za střediskovou obec vyhlášoval KNV obecně závazným nařízením ve formě vyhlášky. Důvodem pro zavedení střediskové obce s MNV s rozšířenou působností byl zejména požadavek na zavedení racionální, efektivní a hospodárné organizace výkonu veřejné správy a její co největší přiblížení k občanům.³³ I v tomto případě je třeba zmínit jistou podobnost v kontextu se současným obecním zřízením, který rozlišuje obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, které mají zajisté svůj základ právě ve střediskové obci.

³⁰ ŠKUTA, Zdeněk. Občané a aparát národních výborů. 1. vyd. Praha: Nakl. Svoboda, 1987, s. 13.

³¹ JANOUC, Bohumil. K účinnosti práce národních výborů ve městech a střediskových obcích. 1. vyd. Praha: Horizont, 1987, 18 s.

³² § 12 zákona č. 31/1983 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.

³³ FLEGL, Vladimír. Zákon o národních výborech a předpisy související. 1. vyd. Praha: Panorama, 1987, s. 79.

1.5 Obecní zřízení a vývoj samosprávy po roce 1989

Po změně politického režimu v roce 1989 stáli zákonodárci před otázkou, zda ponechat územní samosprávu na bázi národních výborů, anebo zda se vrátit k obcím, jako základním jednotkám územní samosprávy a případně zda zřídit i vyšší územně samosprávné celky, jako jsou země, kraje, regiony, či okresy.

V roce 1990 byl přijat ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Tímto zákonem byla změněna hlava VII. Ústavy, která tak dostala název „Místní samospráva“. Tento zákon stanovil obec základem místní samosprávy. Definoval obec jako samosprávné společenství občanů, právnickou osobu, která má vlastní majetek, se kterým hospodář. Zákon vrátil veškerou rozhodovací pravomoc nad obcí do rukou občanů, kteří obec spravují skrze obecní shromáždění, referendum, či obecní zastupitelstvo. Dále určil, že obecní zastupitelstvo bude voleno v přímých, rovných a tajných volbách. Zákon dal též obcím pravomoc vydávat ve věcech samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky.

Reformu územní samosprávy v České republice tvořily zejména tyto zákony: zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Vzhledem k tomu, že obce měly ústavní právo hospodařit s vlastním majetkem, bylo třeba určit pravidla i této oblasti. Dalším úkolem bylo též svěřit státní majetek do majetku obcí, které před rokem 1989 neexistovaly. Toto měly zajisti zákony ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice a č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích se vztahoval částečně také na hlavní město Prahu, na které se tak vztahoval jak zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který právě upravoval výlučné a zvláštní postavení hlavního města, přičemž jako obecný předpis se na hlavní město Prahu vztahoval zákon o obcích. Praha tak v podstatě byla statutárním městem, které mělo zvláštní postavení, které jí přiznával zákon o hlavním městě Praze, jako *lex specialis*. Zákon o hlavním městě charakterizoval Prahu jako obec a nezabýval se jejím postavením jako hlavního města federace a republiky. V tomto smyslu nebyl nikdy za celou dobu existence federace přijat zákon, který by upravoval vztah správních orgánů

Prahy a federativních orgánů. Ve srovnání s tím zákon SRN č. 377/1990 Sb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, tyto záležitosti řešil. Zákon o hlavním městě Praze byl novelizován ještě před rozpadem federace zákonem č. 439/1991 Sb., ale ani ten tyto otázky neřešil. Tato situace byla změněna až zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.³⁴

Obecním zřízením z roku 1990 byla opět zavedena též statutární města. Těmi se po roce 1990 již nerozuměla města, jejichž právní pozice vyplývala ze zvláštního předpisu odlišného od obecné úpravy obecní samosprávy, nýbrž města, jejichž specifické postavení stanovovala samotná úprava zákona o obcích. Těmito městy byla města taxativně vyjmenovaná v § 3 odst. 1 obecního zřízení, která byla v původním vládním návrhu obecního zřízení pouze čtyři (Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem), ale kterých se nakonec v přijatém zákoně objevilo hned 13 (České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov). Od ostatních obcí a měst lišila především v tom, že jejich území se mohla členit na městské obvody nebo městské části.³⁵ Zákon též stanovil, že statutárním městem může být i každé další město, které buď na návrh vlády, nebo návrh příslušného města po vyjádření vlády určí předsednictvo České národní rady. Následkem toho vzrostl počet statutárních měst. Tím došlo k zásadní změně v chápání pojmu statutárního města, kdy se zákonodárce namísto k původní rakouské úpravě obecní samosprávy zjevně obrátil spíše ke zvláštním úpravám národních výborů některých měst (Prahy, Brna, Ostravy a Plzně) z konce 60. let, jejichž národní výbory mohly vydáváním „statutů“ upravovat své vnitřní správní poměry.

Zákon o obcích však zároveň mezi statutárními městy zakládal určitou nerovnost. V první řadě ve svém ustanovení § 3 odst. 1 připouštěl, aby statutárními městy byla i (další) města, která určí (na návrh vlády nebo takového města po vyjádření vlády) předsednictvo České národní rady. Tím nejen že zpochybnil taxativnost (a do jisté míry tak i smysl) zákonného výčtu statutárních měst, ale především tím vytvořil předpoklad pro dva typy tohoto druhu měst. Co do konstrukce se evidentně jednalo o inspiraci ustanovením § 17 prezidentského dekretu č. 121/1945 Sb., přestože úprava tohoto dekretu byla zjevně propracovanější, neboť řešila i možnost odebrání postavení statutárního města (které by

³⁴ ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 110.

³⁵ § 3 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

v takovém případě nešlo řešit novelou obecního zřízení jako u statutárních měst výslovně stanovených zákonem), ale také otázky navazující okresní správy atp. Podle dostupných informací nicméně předsednictvo České národní rady této pravomoci nikdy nevyužilo.³⁶

Vzhledem k tomu, že došlo ke zrušení vyšších článků územní správy a k zavedení základních jednotek územní samosprávy, kterými byly obce, bylo třeba vytvořit vyšší stupeň územní samosprávy, která by mohla vykonávat dohled nad činností obcí a fungovat jako druhý stupeň v případě opravných prostředků proti rozhodnutí obcí. Zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, došlo ke zřízení nových monokratických úřadů, tedy okresních úřadů. Okresní úřady byly správními úřady s územní působností v jednotlivých okresech, na které se Česká republika členila. V čele okresního úřadu stál přednosta, který byl jmenován a odvoláván vládou ČR na návrh ministerstva vnitra.

Se vznikem samostatné České republiky vešla též v platnost nová Ústava, tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve které je územní samosprávě věnovaná hlava VII. I v této době docházelo k diskuzím o vytvoření vyšších územních celků, ty však až do roku 2000 zřízeny nebyly. V čl. 99 Ústavy bylo neurčité znění že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje“. Kraje byly zřízeny s účinností od 1. ledna 2000, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Bylo tak na území ČR vytvořeno 13 krajů a hlavní město Praha, které se řídí vlastním zákonem. Území krajů bylo vymezené územím příslušných okresů. Tento zákon též změnil výše uvedeného znění čl. 99 Ústavy, podle něhož „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“. Ačkoliv tedy kraje byly zřízeny již od ledna 2000, zákonná úprava o jejich organizaci, postavení a volbách byla přijata až později, tedy zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích a zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. První volby do krajských zastupitelstev se konaly 12. listopadu 2000.

Současně se zřízením krajské správy došlo též k novele obecního zřízení, a to přijetím zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a k novele zákona o hlavním městě Praze, a to zákonem č. 131/2000 Sb., který nahradil zákon o hlavním městě Praze z roku 1990. Došlo též k novele zákona o okresních úřadech, a to zákonem č. 147/2000 Sb. K této novelizaci

³⁶ MALAST, Jan. *Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska*. Praha, 2014. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze. s 214.

zákonné úpravy územní samosprávy došlo zejména z důvodu zániku činnosti okresních úřadů, které z veřejné správy zmizely. V dalším vývoji legislativy územní samosprávy lze jmenovat zákon č. 234/2006 Sb., jehož významnou změnou bylo svěřením dozoru nad činností obcí v rámci samostatné působnosti výhradně ministerstvu vnitra a dále zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

Vývoj územní samosprávy od vzniku samostatné České republiky vykročil v duchu demokratických principů vyspělého právního státu, neboť právo na svobodnou a nezávislou samosprávu je jedním ze základních principů vyspělé demokracie. Základní jednotkou samosprávy je obec, která je veřejnou korporací s osobním a územním základem. Hospodaří s vlastním majetkem a spravuje svoje záležitosti v rámci samostatné působnosti. Došlo tak k návratu a kontinuitě v předválečném vývoji obecního zřízení, které bylo narušeno zavedením systému národních výborů. Zajímavou změnou ve vývoji územní samosprávy po roce 1989 bylo zřízení vyšších územních samosprávných celků, o kterých se vedla diskuze již od roku 1990, avšak jejich zavedení trvalo 10 let a setkávalo se se značnou kritikou, zejména ve smyslu centralizačních tendencí.

2 Územní samospráva v České republice

Jak jsem již uvedl úvodem, Česká republika je podle mého názoru demokratickým právním státem, který ctí jako jeden ze základních principů dělbu moci a spolu s tím i právo na samosprávu, která patří k základním znakům vyspělého demokratického státu. Již nauka o *pouvoir municipal*, kodifikovaná v belgické ústavě z roku 1831, mluví dokonce o čtvrté moci ve státě.³⁷ Česká republika se člení na jednotlivé samosprávné celky, stanovené Ústavou, kterými jsou územní samosprávné celky, tedy obce, a na vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje. V této kapitole chci přiblížit ústavní základ územní samosprávy v České republice. V kapitole neopomím ani již zaniklé okresní úřady, a to jako zvláštní druh organizace státní správy, jejíž část pravomocí přešla po jejím zániku na obce, v rámci výkonu přenesené působnosti. Práce je sice zaměřená na platnou právní úpravu, zejména na obecní zřízení, i přes to si dovoluji krátkou zmínku o již zaniklých okresních úřadech, a to zejména s cílem poukázat na některé jejich klady a zápory, v porovnání se současnou organizací. Cílem této práce je porovnání druhů obcí v systému veřejné správy, avšak neobejde se bez části věnované i vyšším územním samosprávným celkům, neboť každá obec je jejich součástí.³⁸ Je tak logické, že územní samosprávné celky se často při výkonu své působnosti setkávají a leckdy též střetávají.

2.1 Územně správní členění České republiky a jeho ústavní základ

Jedním ze základních znaků každého demokratického státu je jeho demokratická Ústava, jakožto nejvyšší právní norma ve státě, jejíž prostřednictvím dochází k základní dělbě moci, kdy je rozlišována moc zákonodárná, výkonná a soudní. Společně s rozlišením druhů veřejné moci Ústava vyjmenovává orgány, které tuto moc vykonávají. Specifikací jejich působnosti a pravomocí pak dochází k dílčí konkretizaci výkonu těchto veřejných mocí. Vedle této základní dělby moci obsahuje Ústava i další ustanovení, skrze která je státní moc delegována na jiné, od státu odlišné subjekty. V souvislosti s tím Ústava předpokládá existenci dalších subjektů veřejné správy.

Územní samospráva zastává zásadní a neopomenutelné místo v právním řádu České republiky, což dokazuje fakt, že jí vymezil zákonodárce právě Ústavou. Česká

³⁷ Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, s. 2.

³⁸ § 100 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

republika je definovaná Ústavou jako svrchovaný, jednotný a demokratický stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Územní samospráva má své místo již v základních ustanoveních Ústavy České republiky, jakož i v preambuli Listiny základních práv a svobod. Právo na územní samosprávu vyplývá již z úvodních článků Ústavy, kde je stanoveno „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“³⁹

Jedním z ustanovení Ústavy, ve kterém se předpokládá existence dalších subjektů veřejné správy je čl. 99, který říká, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“. Zakotvuje tedy existenci obcí a krajů. Následně poté Ústava uvádí, že tyto subjekty spravují své záležitosti samostatně, že jsou nadány vlastními právy a povinnostmi a disponují vlastním majetkem.⁴⁰ V tomto ustanovení je tak zakotveno právo územních samosprávných celků na jejich samosprávu a právní subjektivitu. Pokud by totiž tyto subjekty nebyly nadány vlastními právy a povinnostmi, jakožto veřejné korporace, a nedisponovaly vlastním majetkem, nebyla by realizace samosprávy možná, potažmo by neměly ani co spravovat.

Samosprávu by šlo označit jako samostatné spravování záležitostí, které se nás bezprostředně dotýkají. Toto spravování vlastních záležitostí však nutně přepokládá zákonný rámec, který je v našem právním řádu vytvářen jak ústavními, tak běžnými zákony. V rámci podrobnějšího výkladu, týkajícího se samosprávy, je v teorii rozlišována samospráva územní a zájmová. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace, tedy se subjektem veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veřejné úkoly. K veřejným korporacím, které prezentují územní samosprávu v České republice náležejí na nižší úrovni obce a na vyšší úrovni kraje. Vedle nich existují ještě veřejnoprávní korporace realizující zájmovou samosprávu, ke kterým patří různé zájmové komory.⁴¹

³⁹ čl. 8 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ srov. čl. 101 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 787.

2.1.1 Ústavní základ vlastní správy územních samosprávných celků

Ústava v čl. 99, ve kterém určuje, že se Česká republika člení na obce a na kraje, mluví jen o obci, aniž by je v rámci množiny obcí nějak právně diferencovala, lze vyvodit, že platí zásadní právní rovnost obcí.⁴² Ústava dále nikterak nerozlišuje obce podle jejich rozdílů tak, jak to činí zákon o obcích. Nehovoří explicitně ani o statutárních městech, o povyšování obcí na města, ani o jejich rozdílech v rámci výkonu přenesené působnosti. Ústava též nikterak nezmiňuje městské části, či městské obvody územně členěných statutárních měst. I přes to je možnost členit se na městské části, či obvody, s vlastními správními orgány, statutárním městům přiznána v zákoně o obcích.⁴³ Ačkoliv tedy Ústava přímo městské části, či obvody nevymezuje, mohou být statutárními městy vytvářeny a jsou spravovány stejnými orgány, jako obce samotné, tedy zastupitelstvem, radou a starostou, úřadem a zvláštními orgány⁴⁴. Ty jsou ustanovovány obdobně, jako ty obecní. Jinak je tomu v hlavním městě Praze. Zde jsou městské části vytvářeny v podstatě přímo ze zákona⁴⁵ a jsou integrální součástí správního systému hl. m. Prahy.⁴⁶

Vhodné je též zmínit, že zatímco názvy krajů jsou stanoveny přímo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. a název „hlavní město Praha“ vyplývá přímo ze zákona o hl. m. Praze a z uvedeného ústavního zákona (v čl. 13 Ústavy je uvedeno pouze, že „hlavním městem České republiky je Praha“), u obcí je stav složitější. Každá obec má svůj obvykle tradiční název (Beroun, Velké Popovice, Želatovice atd.). K jeho změně je třeba souhlasu Ministerstva vnitra (§ 27 odst. 1 zákona o obcích).⁴⁷

Ústava určuje, jakým způsobem jsou obce a kraje spravovány, tedy zastupitelstvem.⁴⁸ Na obecní zastupitelstvo by se dalo nazírat jako na sbor reprezentantů obce, nadaných z vůle lidu právem spravovat určité záležitosti náležející do samostatné působnosti obce autonomně. Lze ho považovat za hybnou sílu obce, neboť jeho rozhodnutí jsou právě tím podnětem, od kterého se odvíjí další činnost úředníků patřících do aparátu obecního úřadu, jež je možné chápat jako „servisní organizaci“ pro plnění a uskutečňování rozhodnutí obecního zastupitelstva.⁴⁹

⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, s. 846.

⁴³ § 4 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ § 5 odst. 2, 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ § 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, s. 848.

⁴⁸ čl. 101 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 795.

Jakožto základní orgán obce a kraje je tedy ústavou určeno zastupitelstvo. Podrobnější vymezení jeho působnosti je ponecháno zákonu, v platném právním řádu to v současnosti jsou zákon o obcích a zákon o krajích.⁵⁰ Demokratický princip volby členů zastupitelstva a funkční období je stanoveno přímo Ústavou.⁵¹ Ta říká, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a že funkční období členů zastupitelstva je čtyřleté. Přesnější vymezení je též ponecháno zákonu. O jiných orgánech obcí, ani krajů, však Ústava již nehovoří a jejich vymezení je taktéž ponecháno zákonu.

Jako jedno z nejdůležitějších práv, která územním samosprávným celkům a vyšším územním samosprávným celkům přiznává Ústava, spatřuji v oprávnění zastupitelstev vydávat v mezích samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, kterými spravují místní záležitosti a mohou jimi ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a to v zákonem stanovených mezích.⁵² Územní samospráva je jako jedna ze součástí veřejné správy, stejně jako státní správa, činností podzákonného, výkonného a nařizovacího charakteru. V takovém případě se tedy jedná o aplikaci zákonodárcem přijatých předpisů. V rozporu s tím však není ani to, že sama územní samospráva má též právotvornou funkci. Tvorba práva veřejnou správnou není v rozporu s principem demokratické dělby moci. Obecně je totiž právotvorná činnost územní samosprávy zvláštní formou provádění zákonů, jde o tvorbu právních předpisů od zákonů odvozených a podzákonných. Z toho vyplývá, že obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky, jsou také právotvornými subjekty, v souladu se svým postavením ve veřejné správě v právním demokratickém státě. Někdy se dokonce uvádí, že právotvorná činnost je pro veřejnou správu nejcharakterističtější, a to formou vrchnostenskou a abstraktní. Funkce veřejné správy není jen vrchnostenské rozhodování o konkrétních věcech, vůči konkrétním účastníkům správně-právních vztahů, ale hlavně rozhodování o právně závazných pravidlech. Samosprávné územní celky jsou veřejnoprávní korporace, odlišné od státu, které mají blíže k občanům a na místní úrovni by měly lépe znát potřeby a oblasti, které je nutno, v jejich samostatné (samosprávné) působnosti, regulovat.

⁵⁰ zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ čl. 102 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Je třeba rozlišit, zdali tak činí obce, či kraje, v rámci svěřené státní správy v přenesené, nebo v samostatné působnosti. Při výkonu státní správy si právo tvorná činnost územní samosprávy uchovává zcela svůj podzákoný, výkonný a nařizovací charakter. Jde zde výhradně o tvorbu právních předpisů odvozených a podzákoných, tedy o provádění zákonů, byť formou vydávání vlastních právních předpisů. Naopak při výkonu samosprávy je akcentován samosprávný charakter obcí a krajů. Územní samospráva se vyznačuje tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace, odlišná od státu, nezávislá a státní správě nepodřízená. Jejím smyslem je tedy realizace vlastní samosprávné moci. Výrazným aspektem samosprávné moci je tak mimo jiné „prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska jejich tvorby (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů)“.⁵³ Tento druh právních předpisů je tradičně označován jako „statutární předpisy“, de lege lata jsou takové právní předpisy označovány jako „obecně závazné vyhlášky“.

Právě v obecně závazných vyhláškách se nejvíce projevuje samosprávný prvek územních samosprávných celků, které právě skrze ně mohou autonomně rozhodovat ve svých záležitostech, aniž by k tomu potřebovaly výslovné zákonné zmocnění. Bez této pravomoci k tvorbě vlastních mocenských aktů by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě. Ztratila by tak jednu ze svých základních odlišností od správy státní, ztratila by tím svůj veřejno-mocenský charakter, přestala by tak být subjektem (nositelem) veřejné moci a stala by se tak pouze jejím vykonavatelem.

Obecně závazné vyhlášky jsou výrazem Ústavou zaručené autonomie subjektů územní samosprávy. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy není k přijetí obecně závazné vyhlášky třeba výslovného zákonného zmocnění. Zde může obec, či kraj, vydávat originální právní předpisy, které se tím stávají součástí právního řádu České republiky. Naproti tomu nařízení jsou právní předpisy vydávané obcemi (kraji) při výkonu jim svěřené státní správy. Nařízení mohou být vydávána pouze v případě zákonného zmocnění, na základě a k provedení zákona. Jsou tedy vydávána při realizaci výkonné moci ve státě, nemohou mít tak nikdy jiný, než prováděcí (druhotný, sekundární) charakter.⁵⁴ Obec vykonávající rozšířenou působnost může vydávat nařízení v této působnosti nejen pro své území, ale pro

⁵³ Průcha, P., Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova Univerzita, 1999, s. 25.

⁵⁴ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 49.

celý správní obvod své rozšířené působnosti. Název nařízení obcí nesou i od roku 2000 vydané správní předpisy, které jsou ve zmocňujících ustanoveních zvláštních zákonů vyhlášených do roku 2000 označeny jako obecně závazné vyhlášky obcí v přenesené působnosti.⁵⁵

Ústavní právo na vydávání obecně závazných vyhlášek považuji za zcela přirozené, neboť zastupitelstvo je orgán, který má přímý demokratický mandát od lidu, od voličů, kteří jsou nositelem veškeré moci ve státě.⁵⁶ Stejně tak je takovým orgánem Parlament České republiky, který má zákonodárnou moc ve státě. Mnohdy je tvrzeno, že autonomně ukládat povinnosti může pouze zastupitelský orgán na úrovni státu, ale není a nemůže tomu tak v moderním demokratickém státě být. Nejen z pohledu občana není totiž v otázce legitimacy ukládání povinností zásadního rozdílu mezi zastupitelskými sbory na úrovni státu a územní samosprávy.

Oba zastupitelské sbory, jak Parlament, tak zastupitelstva, mají velice podobné podmínky ustanovování a rozhodování, tedy tvorby vůle v rámci svěřených pravomocí. Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, se volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Tajným hlasováním se konají také volby do Senátu České republiky, ty však dle čl. 18 odst. 2 Ústavy, podle zásad většinového systému. Aktivní volební právo má ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a do Senátu České republiky, podle čl. 18 odst. 3 Ústavy, každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Volby do zastupitelstev obcí a krajů jsou upraveny v čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle kterého jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Podrobnější úpravu uvedených ústavních norem poté představují zákon o volbách do Parlamentu České republiky⁵⁷, zákon o volbách do zastupitelstev obcí⁵⁸ a o volbách do zastupitelstev krajů.⁵⁹ Jak volby do zastupitelstev územních samosprávných celků, tak do Parlamentu České republiky, vycházejí ze stejného ustanovení Ústavy, že nositelem veškeré moci ve státě je lid. Volič tak svobodně realizuje stejné právo, ať už volí v parlamentních, anebo v komunálních, či v krajských volbách. Stejně tak ze stejných základů vychází i pasivní volební právo, posléze mandát člena

⁵⁵ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 58.

⁵⁶ Čl. 2 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁵⁷ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelského sboru, ať už se jedná o Parlament, Senát, anebo o zastupitelstvo samosprávného celku. Z tohoto pohledu tedy není žádný důvod, proč by zastupitelstva územních samosprávných celků neměla mít právo na autonomní právo tvorbu.

Výše jsem uvedl podobnost obou zastupitelských sborů, co se týče ustanovování. Co se však týče tvorby vůle, stanovuje-li povinnosti Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, stačí, když pro zákon hlasuje 17% poslanců, tedy alespoň 34 poslanců.⁶⁰ Pro Senát není stanoven nutný počet senátorů, kteří musí pro jeho přijetí hlasovat, Ústava dokonce připouští Senátu možnost nezabývat se zákonem, tedy právní normou stanovující povinnosti, vůbec. V takovém případě se považuje do 30 dnů za přijatou.⁶¹ Stanovuje-li povinnost zastupitelstvo územní samosprávy v obecně závazné vyhlášce, je potřeba souhlasu více než 50% zastupitelů.⁶² Ani z procesu tvorby vůle nevyplývá méněcennost zastupitelských sborů obcí a krajů.

Zastupitelská demokracie v moderním právním státě není v rozporu s autonomním ukládáním povinností v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů. Ba naopak, dovoluji si tvrdit, že zastupitelská demokracie je jedním ze znaků moderního právního státu. Veškerá moc je v rukou občanů, kteří jí realizují od spodu, tedy tím, že si spravují, skrze zvolené zástupce, své záležitosti na obecní, posléze na krajské, a až poté na celostátní úrovni. Tento princip samosprávy zaručuje mimo jiné i to, že se moc ve státě dělí a jistá část právo tvorné činnosti je v rukou místních samosprávných celků. To představuje také další pojistku proti centralizaci moci v rukou jednoho subjektu.

Spravovat v lidské společnosti cokoliv, jakýkoliv celek, korporaci, vyžaduje autoritativně regulovat společenské vztahy a jasně vytyčit limity chování, což se realizuje uložením povinnosti nějak se chovat, ať už komisivně, či omisivně, za jejíž porušení hrozí vynutitelná sankce. Znamená to tedy určovat meze chování a povinnosti tak, aby byl chráněn veřejný zájem a práva jednotlivců. V právním řádu České republiky tak může být činěno na základě zákona a v jeho mezích, na místních úrovních v rámci samosprávy i podzákonnou formou právních předpisů, tedy formou obecně závazných vyhlášek, které splňují ústavní a zákonné požadavky.

⁶⁰ Čl. 39, odst. 1, 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁶¹ Čl. 46, odst. 1, 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁶² § 87 zákona č. 128/2000 Sb., Obecní zřízení a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

2.1.2 Ústavní ochrana práva na samosprávu

Právo na samosprávu je na ústavní úrovni chráněno před zásahem státu. Ústava vymezuje vztah státu a územních samosprávných celků, kde je stanoveno, že stát může zasahovat do činnosti územních celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.⁶³ Toto ustanovení je základem ochrany práva na samosprávu územních samosprávných celků a chrání je před samovolnými zásahy státu. Proti nezákonným zásahům státu do své činnosti se mohou územní samosprávné celky bránit zejména obecnými prostředky ve správním soudnictví a také speciální žalobou ve věcech samosprávy podle § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, jakož i ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu podanou k Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu.

Nutno však poznamenat, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy „jednotný stát“, územní samospráva „neznamená svrchovanost místních společenství“, což vyplývá i u čl. 101 odst. 4 Ústavy. Výraz „samostatně spravována“ v odst. 1 a 2 tedy znamená (pokud jde o právní vztah ke státu) v mezích zákona, avšak bez jiných autoritativních zásahů státní moci (zejména interních).⁶⁴

2.1.3 Ústavní vymezení působnosti obcí při střetu s působností krajů ve věcech samosprávy

Stát též zákonem stanoví hranice, ve kterých se mohou obce a kraje pohybovat. Toto však nečiní na úrovni ústavní, nýbrž zákonné. V souvislosti s tím je vhodné zmínit neostré vymezení vztahu mezi územními samosprávnými celky a vyššími územními samosprávnými celky. Jak jsem zmiňoval výše, každá obec je vždy součástí území nějakého kraje, je tudíž možné, že se působnost rozhodování zastupitelstva obce a rozhodování zastupitelstva kraje může střetnout. Co se však týká rozhodovací pravomoci v rámci samosprávy a určení mezí, kdy rozhoduje zastupitelstvo obce a kdy již zastupitelstvo kraje, platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.⁶⁵ S tímto koresponduje vymezení samostatné působnosti kraje v zákoně o krajích, kde je stanovené,

⁶³ čl. 101 odst. 4 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, s. 855.

⁶⁵ srov. čl. 104 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi a nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu pak může obec podat žalobu podle zvláštního zákona. Krajům je pak uloženo pokud je to možné, předem projednat s obcemi opatření dotýkající se jejich působnosti.⁶⁶

Toto ustanovení podtrhuje znění čl. 99 Ústavy, tedy že obce jsou základními územními samosprávnými celky. Jako takové pak musí mít logicky v rámci své samostatné působnosti přednost, před působností vyššího územního samosprávného celku, který by tak do působnosti obce měl zasahovat jen ve výjimečných případech, které jasně stanoví zákon. Obecně však platí, narozdíl od národních výborů, že územní samosprávné celky nejsou podřízeny vyšším územním samosprávným celkům.

2.1.4 Výkon státní správy samosprávnými orgány

Obce a kraje vykonávají činnosti, které lze podřadit buď k činnostem náležejícím do samostatné působnosti, nebo k činnostem náležejícím do přenesené působnosti. Co vše spadá do samostatné působnosti obce je upraveno generální klauzulí v § 35 odst. 1 zákona o obcích. Je zde stanoveno, že do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům, nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zvláštní zákon. Tuto klauzuli bychom mohli nazvat též jako tzv. zbytkovou klauzuli, když dle její dikce náleží do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, ale přitom nejde o záležitosti, které mají být podle zákona vykonávány kraji, či v rámci působnosti přenesené.⁶⁷

Ústavním základem pro svěření výkonu státní správy orgánům samosprávy je ustanovení čl. 105 Ústavy, který umožňuje svěřit výkon státní správy orgánům samosprávy, ovšem pouze v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Podle tohoto ustanovení tak však nelze svěřit výkon státní správy obcím a krajům, jakožto územním společenstvím občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy), resp. veřejnoprávním korporacím (čl. 101

⁶⁶ srov. § 14 odst. 4 a 5 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 831.

odst. 3 Ústavy), nýbrž jen jejich „orgánům“, z nichž Ústava výslovně zmiňuje jen zastupitelstva.⁶⁸

Obdobným způsobem je vymezena samostatná a přenesená působnost kraje, zákonem o krajích. Podle § 14 zákona o krajích patří do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Zejména se jedná o záležitosti uvedené v ustanoveních § 11, 35, 36 a 59, zákona o krajích. Výjimkou je nařízení kraje.

Svěří-li stát územním samosprávným celkům výkon státní správy, pak platí, že takový celek postupuje při výkonu státní správy nejen podle zákona, ale též podle podzákonných právních předpisů, vydaných k provedení zákona. Do přenesené působnosti obce náleží takové záležitosti, o kterých to tedy stanoví zákon a jejichž zabezpečení přísluší státu. Ten je přeneše na obce s tím, že jim k tomu poskytne určité materiální a finanční prostředky. Záležitosti, které obec vykonává v přenesené působnosti, jsou uvedeny v celé řadě prováděcích zákonů a podzákonných právních norem. Mezi významné činnosti obcí v rámci přenesené působnosti patří zejména projednávání přestupků, vedení matrik, činnost stavebního úřadu, živnostenského úřadu apod. Tyto činnosti logicky nemohou být soustředěny do jednoho právního předpisu, jedná se totiž o specifické okruhy různých společenských vztahů, které obec v rámci své přenesené působnosti ovlivňuje.

Je vhodné a hospodárné, aby takové činnosti výkonu státní správy vykonávaly v rámci přenesené působnosti obce, jakožto základní jednotky územní samosprávy, spravující jednotlivé části území České republiky. Obce jsou již existujícími jednotkami, disponujícími svým úřadem a aparátem, na které je takto státem přenesen výkon působnosti v jednotlivých oblastech státní správy, a to v zákonem stanovených mezích. Stát tak raději svěří výkon své moci v jednotlivých oblastech obcím, než aby pro každou takovou agendu zřizoval zvláštní soustavu úřadů. Přenesenou působností obcí a jejich rozlišováním podle jejího výkonu se práce blíže zabývá v kapitole věnované obcím.

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, s. 877.

2.2 Krajské zřízení

Kraje byly zřízeny s účinností od 1. ledna 2000, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb.. Na území ČR tak bylo vytvořeno 13 krajů a hlavní město Praha, které se řídí vlastním zákonem. Území krajů bylo vymezené územím příslušných okresů. Tento zákon též změnil výše znění čl. 99 Ústavy, podle něhož „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“. Ačkoliv tedy kraje byly zřízeny již od ledna 2000, zákonná úprava o jejich organizaci, postavení a volbách byla přijata až později, tedy zákon č. 129/2000 Sb. o krajích a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. První volby do krajských zastupitelstev se konaly 12. listopadu 2000.

Základním znakem každého kraje je jeho území. Celé území státu je součástí krajů, každá obec i každý vojenský újezd je součástí kraje. Změna území kraje může být provedena pouze zákonem, jeho zrušení, nebo zřízení nového kraje však musí být provedeno výhradně ústavním zákonem.

2.2.1 Vztah kraje k obcím a ke státním orgánům

Mezi orgány všech veřejných korporací má být uplatňována zásada spolupráce a vzájemné součinnosti. Všechny veřejnoprávní korporace jsou zřízeny zákonodárnou mocí, která jako součást moci ve státě slouží občanům. Jak je již uvedeno výše, základní jednotkou samosprávy ve státě je obec a její vztah ke kraji, jako vyššímu samosprávnému celku, není vztahem nadřízeného a podřízeného. Naopak obec má v rámci své samosprávy obecnou působnost. Je-li tedy stanoveno, že je něco působností územní samosprávy a není-li výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, jde vždy o působnost příslušné obce. Při výkonu samosprávy kraj spolupracuje s obcemi a je povinen konzultovat s nimi rozvojové záměry, jestliže se dotýkají konkrétních obcí. Kraj tedy v oblasti samosprávy není nadřazený obcím, ale není ani podřízen vládním orgánům, svá samosprávná rozhodnutí

přijímá a realizuje samostatně při respektování Ústavy a zákonů. Jen při porušení ústavnosti a zákonnosti je možný nápravný zásah státu do samosprávy.⁶⁹

Kraj je při své samosprávné činnosti vázán toliko zákony a právními předpisy, vydanými k jejich provedení, není však nijak vázán interními akty státních orgánů. Kraj má právo na ochranu své samosprávy u soudní moci proti nesprávným zásahům státní moci výkonné, a to jak u obecných soudů, tak u Ústavního soudu. Kraj je též oprávněn vyjadřovat se k záležitostem, které se dotýkají jeho samostatné působnosti. Orgány státu jsou povinny předem projednat s orgány kraje opatření týkající se jeho samosprávy. Státní orgány a orgány obcí poskytují orgánům kraje na požádání bezplatné údaje a informace pro výkon jeho působnosti. Tuto povinnost má i kraj vůči státním orgánům a orgánům obcí.

Naopak v oblasti přenesené státní správy je kraj vázán zákony a podzákonnými právními normami, kdy může být při výkonu přenesené působnosti podřízen jednotlivým orgánům státu.

2.2.2 Působnost kraje

Kraj, jakožto vyšší územní samosprávný celek, spravuje své záležitosti v samostatné působnosti jako veřejnoprávní korporace, jejíž existence a právo na samosprávu je zaručena Ústavou. Samostatnou působností kraje se rozumí záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost. Demonstrativně je poté výčet samostatné působnosti uveden v § 14 zákona o krajích. Patří do ní zejména zákonodárná iniciativa vůči Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti a návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu Ústavním soudem z důvodu nezákonnosti a neústavnosti, utvářet program rozvoje kraje, dopravní obslužnost na území kraje, územně plánovací dokumentace kraje a hlavně hospodaření s prostředky a majetkem kraje. Jedna z nejdůležitějších oblastí je poté vydávání podzákonných právních předpisů, tedy obecně závazných vyhlášek kraje, k čemuž je kraj zmocněn, respektive jeho zastupitelstvo, a to již přímo Ústavou. Kraj též v rámci své samostatné působnosti ustanovuje orgány kraje, tedy radu, hejtmana, jeho

⁶⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou: po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, 2003, s. 78.

náměstky a pomocné orgány zastupitelstva, kterými jsou výbory a pomocné orgány rady, kterými jsou komise.

Výkon přenesené působnosti je kraji svěřen zvláštními zákony a podzákonými právními normami, a to na základě ústavního předpokladu takového výkonu v čl. 105 Ústavy. Jedná se tak o přenesení výkonu státní správy na orgány kraje.

Jak je již uvedeno ze začátku podkapitoly o krajích, kraje spolupracují s územně samosprávnými celky a též se státními orgány. V rámci výkonu působnosti krajů je však vhodné, aby kraje spolupracovaly společně s jinými kraji. Kraje nejsou v rámci České republiky nikterak územně rozsáhlými celky, což je způsobené i tím, že Česká republika patří mezi rozlohou menší země. V rámci řešení jednotlivých úkolů krajů tak logicky dochází k situacím, kdy je spolupráce mezi nimi nevyhnutelná. Historicky nebylo z pohledu panovníka žádoucí, aby spolu územní celky spolupracovaly, neboť to bylo vnímáno jako jakási mocenská konkurence centralistické moci. Ve vyspělé demokratické zemi, která zaručuje právo na vlastní samosprávu územních samosprávných celků, je taková spolupráce naopak vítána, neboť lze skrze ní řešit systematicky a efektivně různou společnou problematiku více krajů. Zejména pak v oblasti místního rozvoje, dopravní infrastruktury a podobně. Spolupráce může být výhodná též z pohledu čerpání dotací.

Zajímavým subjektem takové spolupráce jsou regiony soudržnosti, na které výslovně pamatuje zákon o krajích, který umožňuje zastupitelstvu kraje volit zástupce kraje do regionálních rad a regionů soudržnosti.⁷⁰ Regiony soudržnosti byly poté blíže upraveny zákonem až v roce 2006.⁷¹ Jedná se o svazky organizované podle euroregionů NUTS 2, tak jak předpokládá zákon o podpoře regionálního rozvoje. V České republice je těchto regionů 8 s určenými sídly jejich rady takto: Praha a Střední Čechy se sídlem rady v Praze, Jihozápad v Českých Budějovicích (Jihočeský a Plzeňský kraj), Severozápad v Ústí nad Labem (Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod v Hradci Králové (Liberecký, Královehradecký a Pardubický kraj), Jihovýchod v Brně (Jihomoravský kraj a Vysočina), Střední Morava v Olomouci (Olomoucký a Zlínský kraj) a Ostravsko v Ostravě (Moravskoslezský kraj). V těchto regionech se zřizuje Regionální rada volená zastupitelstvy krajů, která plní úkoly při financování z příslušných rozvojových fondů a zastupitelstva krajů na ni mohou přenést některé své působnosti.⁷² Původně měly tyto

⁷⁰ § 35 odst. 2 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 15-17 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 138/2006 Sb.

⁷² § 15 a 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

rady slabé postavení, což se však změnilo v roce 2006, kdy získaly právní subjektivitu. Nejedná se však o nový subjekt územní samosprávy, nýbrž o subjekt vzniklý ve spolupráci mezi vyššími územními samosprávnými celky. Orgány regionální rady jsou výbor, předseda a úřad. Na vztah státu a Regionální rady se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně. Cílem těchto subjektů tedy je realizace regionálního operačního programu, informování o něm, výběr projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc. Obecně to lze shrnout jako hospodaření s vlastním majetkem, s dotacemi z rozpočtu Evropské unie, dále s financemi z rozpočtů krajů a přijatými půjčkami a úvěry za účelem rozvoje regionu.

Regiony soudržnosti tedy nejsou zvláštním druhem územního samosprávného celku, ale pouze formou jejich spolupráce. Kraje nemohou, na rozdíl od obcí, vytvářet svazky a nemohou ani vstupovat do svazků obcí (myšleno do svazku kraje s obcí).

Z podkapitoly věnované organizaci vyšších územních samosprávných celků v České republice tedy vyplývá, že jednotlivé kraje se od sebe neliší, krajské zřízení nerozeznává více druhů krajů, neexistuje kraj s pověřeným úřadem, či s rozšířenou působností. Ze samotné struktury a působnosti vyšších územních samosprávných celků by nejspíše nedávalo takové členění smysl a vůči jiným krajům by se dalo chápat jako narušení jejich samosprávy. Naopak u obcí takovéto rozdíly mají smysl a zákon jednotlivé obce rozlišuje jak podle jejich druhů v rámci obecního zřízení v jejich samostatné působnosti, tak i v rámci jim svěřeného výkonu přenesené působnosti. Tento rozdíl je zejména proto, že krajů je v České republice 13, avšak obcí je několik tisíc, přičemž jsou mezi nimi velké rozdíly, co se týká počtu obyvatel a polohy, zejména vůči jiným obcím.

Z výše uvedeného lze shrnout, že všechny kraje mají stejnou strukturu, stejné postavení v rámci územní samosprávy i státní správy. Nejsou obcím nadřizeny, pouze vykonávají nad obcemi dozor v rámci přenesené působnosti. V rámci své samostatné působnosti kraje nesmí zasahovat do samostatné působnosti obcí, která je zákonem preferována. Neboť obec je tou základní jednotkou územní samosprávy a výkon její samostatné působnosti nad jejími záležitostmi musí být zákonem chráněn proti zásahům a střetům s vyššími územně samosprávnými celky. Kraje též na rozdíl od obcí nemohou utvářet svazky krajů, ani vstupovat do svazků obcí (myšleno do svazku kraje s obcí). Mohou však ve spolupráci s jinými kraji vytvářet nezávislé subjekty, anebo působit v rámci regionů soudržnosti. Mezi sebou mají však kraje vždy rovné postavení, kdy jeden

za druhého nevykonává působnost, ani nezasahuje do působnosti jiného kraje, či neprovádí nad jiným krajem kontrolu. Za pozornost zde stojí to, že v rámci regionů soudržnosti mezi sebou spolupracuje Středočeský kraj s hlavním městem Prahou, která je zvláštním subjektem svého druhu, obcí a krajem, a řídí se zvláštním zákonem.

Kraje jsou jakožto vyšší samosprávné celky vzdálenější místním otázkám, které řeší obce. Toto rozložení samosprávných celků může znamenat větší odstup od místních záležitostí, kdy kraje řeší komplexněji problematiku na krajské úrovni, a to ve spolupráci s obcemi. Narozdíl od bývalé okresní správy však, hlavně díky rozsáhlejšímu území kraje, jsou kraje dále od dění na úrovni jednotlivých obcí a leckdy nedokáží eliminovat některé politické tendence a vlivy. Kraje jsou stejně jako obce útvary řízené orgány s politickým základem, přičemž je dnes politické dění na úrovni obcí a krajů úzce propojené.

2.3 Okresní úřady

Ačkoliv jsou okresní úřady již zaniklou soustavou, která přímo nesouvisí s tématem práce, zaslouží si zde krátce zmínit, a to zejména proto, že část pravomocí přešla po zániku okresních úřadů na obce, v rámci výkonu přenesené působnosti. Práce je sice zaměřená na platnou právní úpravu, zejména na obecní zřízení, nebude na škodu krátce poukázat na některé klady a zápory okresních úřadů, v porovnání se současnou organizací. Okresy jsou u nás již od roku 1850 tradiční územní jednotkou státu. Nejvýznamnějším reprezentantem okresu byl vždy okresní úřad a posléze i volený orgán, jako například okresní zastupitelstvo, okresní národní výbor, či okresní shromáždění. Samotný pojem okresu je však dnes nutno z pohledu veřejné správy, či lépe řečeno z pohledu státu, chápat v širším slova smyslu, kdy není spjat pouze s okresním úřadem. Okres je též základní jednotkou územní působnosti pro řadu státních orgánů, jako jsou soudy a státní zastupitelství.

Ke zrušení okresních úřadů došlo v rámci reformy veřejné správy v roce 2000, kdy bylo přijato rozhodnutí o zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002. Toto rozhodnutí bylo velmi sporné, sice byly již od roku 1990 hlasy volající po zřízení krajské správy, avšak zrušením okresní správy došlo k rozbití tradiční organizace veřejné správy, která měla na našem území staletou tradici. Působnost okresních úřadů byla po jejich zrušení přenesena na pověřené obce a na kraje. Právě přenesení některých působností na kraje se stalo terčem kritiky, jakožto centralizace veřejné správy, kdy takové působnosti přešly na jeden orgán.

Přenesení části působnosti okresních úřadů na kraje bylo kritizováno i z pohledu zhoršení dostupnosti pro občany k daným úřadům.

Okresní úřady byly obecnými správními orgány státu v okrese. Byly tak příslušnými rozhodovat v zákony stanovených věcech státní správy, pokud nebyly svěřeny jinému speciálnímu orgánu státní správy. Vytvořit okresní úřad, určit jeho sídlo a změnit jeho působnost výčtem dotčených obcí bylo možné jen zákonem. Okresní úřad neměl právní subjektivitu a byl tak pouze organizační složkou státu, a to až do roku 2000, kdy získal okresní úřad právní subjektivitu a měl tak i vlastní rozpočet, oddělený od státního rozpočtu.

Vnitřně se okresní úřad dělil na referáty, které mohly být dále rozčleněny na oddělení. V čele každého referátu stál vedoucí. V právních vztazích okresní úřady vystupovaly jménem státu. Při plnění svých úkolů spolupracovaly okresní úřady s ostatními územními správními úřady státu, orgány kraje a obcí ve svých správních obvodech. Okresní úřady, jakožto obecné orgány státní správy, v okrese koordinovaly postup jiných státních správních úřadů a orgánů obcí při plnění společných úkolů státní správy, které pro ně vyplývaly přímo z nařízení vlády.⁷³

Územní působnost okresního úřadu byla dána územím okresu, kdy bylo možné, aby určitou specifickou státní správu vykonával jeden okresní úřad i pro území jiných okresů, pokud tak stanovil zákon.⁷⁴ Z hlediska věcné působnosti tak okresní úřad vykonával zejména státní správu ve věcech, které stanovily zvláštní zákony, přezkoumával rozhodnutí obcí vydané ve správním řízení, prováděl dozor nad činnostmi obcí a ukládal jim opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě mohl obcím uložit pokuty. Dále okresní úřad poskytoval obcím odbornou pomoc při výkonu státní správy, přezkoumával hospodaření obce, pokud o to byl požádán, a řídil a rušil právnické osoby a organizační složky, které řídil stát.

Okresní úřady byly též oprávněny vydávat pro svůj správní obvod právní předpisy, a to nařízení okresního úřadu. Nařízení okresního úřadu byl prováděcí právní předpis k provedení zákona a bylo ho možné vydat jen na základě výslovného zmocnění zákona.⁷⁵

⁷³ KOUDELKA, Zdeněk. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech). 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001, s. 217.

⁷⁴ § 11 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění do roku 2002.

⁷⁵ § 6 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

V čele okresního úřadu stál přednosta, který odpovídal za jeho činnost. Přednosta byl jmenován a odvoláván vládou, na návrh ministra vnitra. Přednosta zastupoval okresní úřad navenek a plnil funkci statutárního orgánu a zaměstnavatele podle zvláštních předpisů. Přednosta okresního úřadu poté jmenoval svého zástupce. Okresní úřad byl monokratickým orgánem, přednosta tedy mohl rozhodovat všechny otázky, které byly v působnosti okresního úřadu. V praxi však část své pravomoci svěřoval svému zástupci a vedoucím jednotlivých referátů, či jiným zaměstnancům. Zákon též vyhrazoval věci, které přednosta přenést na jiné nemohl. Přednosta nesměl být funkcionářem politické strany či hnutí, též nesměl být poslancem ani senátorem Parlamentu, ani členem zastupitelstva orgánu územní samosprávy.⁷⁶

Okresní úřady tak byly orgány decentralizované veřejné správy, které vykonávaly svou činnost pro území daného okresu. Narozdíl od dnešních vyšších územních samosprávných celků působily okresní úřady pro menší území, kdy mohly lépe znát místní situaci a problematiku. Okresní úřad byl monokratickým orgánem, v jehož čele stál přednosta, který nevzešel z voleb, nýbrž byl jmenovaný vládou. Byl tak apolitickým a při výkonu své funkce nebyl ovlivňován tendencemi jednotlivých politických stran, ani omezován koalicemi, které dnes leckdy působí při skladbě obsazení orgánů územních samosprávných celků problémy. Přednosta tak mohl být mantinelem politických bojů a tendencí v jednotlivých obcích a do jisté míry dění v nich ovlivňovat. Podobný apolitický úřad dnes v soustavě veřejné správy chybí. Orgány krajů jsou ustavovány stejným způsobem, jako orgány obcí, jedná se tedy vždy o politický základ, který dnes bývá, jak jsem uvedl výše, úzce na různých úrovních propojen. Na druhou stranu odráží dnešní územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky, mezi které byly rozloženy pravomoci zaniklých úřadů (z územních samosprávných celků na obce s pověřeným obecním úřadem a na obce s rozšířenou působností), samosprávu v pravém slova smyslu, a to tím že zastupitelstvo, které je jejich základním orgánem, je voleno přímo občany daného celku. Pokud by byla zavedena přímá volba starostů/primátorů, ještě by se tím míra samosprávy, resp. přímé možnosti občanů ovlivnit složení daných orgánů, rozšířila.

Další výhodou okresních úřadů bylo, že svou působnost vykonávaly pro menší území, čímž byli blíže občanům okresů. Negativním fenoménem dneška je problematika dotací a řízení větších projektů, které se často odehrávají na úrovni Regionální rady.

⁷⁶ § 14 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

Logicky dojde-li na této úrovni k pochybení při čerpání dotací a následně při hospodaření s financemi, dotkne se to mnohem většího počtu subjektů na mnohem větším území. Kdežto pokud by čerpání dotací v rámci okresů řešil jednotlivě zvláštní referát v rámci apolitického úřadu, byla by větší pravděpodobnost, že by se snadněji a efektivněji řídily menší projekty na menším území, ve spolupráci s jednotlivými obcemi. Leckdy by se samozřejmě spolupráci více okresních úřadů vyhnout nedalo, stejně, jako při dnešní spolupráci na úrovni regionů soudržnosti, ale i přes to by se dalo v takovéto decentralizaci pravomocí mezi, do jisté míry, apolitické úřady spatřovat výhodu, oproti současnému řešení.

3 Obecní zřízení v České republice

Základní jednotkou územní samosprávy v České republice je obec. Výše je popsán její ústavní a zákonný základ. Jakožto základní jednotka územní samosprávy je obec nejbližší občanům a zná místní potřeby, které by měla uspokojovat a dbát na rozvoj a správu místních záležitostí. Lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Místní záležitosti pak spravují občané jednotlivých obcí skrze základní orgán, zastupitelstvo obce, které volí přímo ve všeobecných, tajných a rovných volbách. Na těchto základních ústavních principech stojí všechny obce v České republice.

Česká republika se vyznačuje velkým počtem obcí, které jako samostatné subjekty spravují vlastní záležitosti v samostatné působnosti. Všechny tyto obce mají stejné postavení, stojí na stejných základech a mají v rámci samostatné působnosti stejné pravomoci. Jednotlivé rozdíly lze poté spatřovat zejména v jejich velikosti, označení, v pojmenování jejich orgánů, ve vnitřním členění a v rozsahu, v jakém vykonávají přenesenou působnost. Navenek však vystupuje obec, jako subjekt v rámci své samostatné působnosti, ať už má 100 obyvatel, anebo 100 000 obyvatel, stejně. Tato kapitole se tak věnuje jednotlivým druhům obcí, jejich struktuře a postavení, jak je rozeznává obecní zřízení.

3.1 Obec, její postavení, orgány, význam a funkce

Pojem obec a význam obce, coby jednotky územní samosprávy, je již uveden v předchozích kapitolách, tato se věnuje převážně orgánům obce a její působnosti. Obec jakožto základní jednotka územní samosprávy umožňuje svým občanům skrze její orgány spravovat místní záležitosti. Tyto spravuje obec v rámci své samostatné působnosti, která by se dala chápat jako výkon samosprávy v pravém slova smyslu. Jedná se o oblast, kde je rozhodování čistě v rukou orgánů obce, která je zde chráněna proti nezákonným zásahům.

Obec je tedy veřejnoprávní korporací, která se vyznačuje vlastním územím, obyvatelstvem obce, soustavou orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svou vůli, právní subjektivitou, kdy vystupuje v právních věcech samostatně svým jménem, právem na právotvorbu, vlastním majetkem a hospodařením s ním.

Základní povinností obce, podle obecního zřízení, je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů obec též chrání veřejný zájem. Obec chrání veřejný zájem nejen při výkonu státní správy v přenesené působnosti, ale i v rámci výkonu samostatné působnosti. Ochrana veřejného zájmu by tak měla být signifikantním prvkem při jakékoliv činnosti, i s tím aspektem, že v rámci výkonu samostatné působnosti obec hájí především své zájmy, jakožto veřejnoprávní korporace.⁷⁷

Obcemi jsou ty historicky vzniklé územní samosprávné celky, které měly statut obce k 12.11.2000, tedy ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích č. 128/2000 Sb. a dále obce nově zřízené podle tohoto zákona. To mohou být například obce vzniklé oddělením, či zrušením vojenského újezdu a jeho přeměnou v obec. Zákon stanovuje jako podmínku pro vznik obce vlastní katastrální území a nejméně 1 000 obyvatel. I nadále však existují obce, které mají i pod 100 obyvatel.

3.1.1 Orgány obce

Činnost obce je zajišťována prostřednictvím jejích orgánů, které jménem obce projevují její vůli v právním jednání. Jednotlivé orgány obce však nemají právní subjektivitu, tu má obec jako taková. Působnost jednotlivých orgánů je dána přímo zákonem o obecním zřízení a dalšími zákony. Obec realizuje své dvě základní působnosti, tedy samostatnou a přenesenou, právě skrze své orgány. Zákon o obcích obsahuje taxativní výčet orgánů obce, kterými jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.⁷⁸ Obec nemůže mít žádný jiný orgán, než je uveden v zákoně, ne vždy však obec zřizuje všechny uvedené orgány. Obec musí vždy mít zastupitelstvo, starostu a obecní úřad, zbylé orgány však nemusí být vždy zřízeny.

Rada obce se nezřizuje u obce, která má zastupitelstvo s méně než 15 členy. Stejně tak nemusí být vždy zřízeny zvláštní orgány obce, které zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti. Tyto nejsou ve všech obcích stejné a jejich zřízení závisí zejména na tom, jaký rozsah přenesené působnosti obec vykonává, tedy do jakého ze tří stupňů je obec zařazena.

Ačkoliv by se mohlo zdát, že je struktura orgánů obce podobná struktuře orgánů kraje, lze v té obecní spatřovat rozdíly, a to i mezi strukturou orgánů uvnitř jednotlivých

⁷⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 20.

⁷⁸ § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

obcí. Jednotlivé obce se od sebe mohou lišit svým označením, kdy zákon rozlišuje obec, městys, město a statutární město. Tyto jednotlivé rozdíly tak logicky reflektuje i označení samotných orgánů, kdy zákon zvláště vyjmenovává orgány obce, orgány města, orgány městysu a orgány statutárního města, včetně orgánů územně členěného statutárního města.⁷⁹

Obec je tedy samostatně spravována zastupitelstvem obce, dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města, dalšími orgány jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Městys je samostatně spravován zastupitelstvem městyse, dalšími orgány městyse jsou rada městyse, starosta, úřad městyse a zvláštní orgány městyse. Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města, dalšími orgány jsou primátor, rada města, magistrát a zvláštní orgány města. V případě, že se statutární město člení na obvody, pak jsou obvody samostatně spravovány zastupitelstvem městského obvodu, dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta, úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. V případě, že je statutární město členěno na městské části, pak jsou městské části samostatně spravovány zastupitelstvem městské části, dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.

Toto rozmanité rozlišení pojmenování orgánů obcí je výsledkem přizpůsobení jejich označení názvu druhu příslušné obce. Zákon o obcích ve svých následujících ustanoveních používá obecné označení obec, zastupitelstvo obce, rada obce, obecní úřad a starosta. Specifikem orgánů obcí tedy je, že ne všechny orgány musí vždy obec zřídit, což je v závislosti na její velikosti, i na výkonu její působnosti. Tyto rozdíly mezi jednotlivými subjekty územní samosprávy tak rozlišuje pouze obecní zřízení.

3.1.1.1 Zastupitelstvo

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce a je též jediným orgánem, který je zřízen přímo Ústavou. Jak v Ústavě, tak i v zákoně o obcích, je výslovně stanoveno, že obec je

⁷⁹ § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

samostatně spravovaná zastupitelstvem obce.⁸⁰ Zastupitelstvo obce rozhoduje v nejdůležitějších otázkách, jako je volba starosty, schvalování rozpočtu, vydávání obecně závazných vyhlášek a podobně. Zastupitelstvo je orgán, který nejlépe ilustruje samosprávný charakter obce, neboť právě skrze něj občané obce vykonávají samosprávu, ačkoliv nepřímo, skrze zastupitele, kteří jsou voleni ve všeobecných, rovných, přímých a tajných volbách, na základě poměrného zastoupení, na dobu 4 let.

Zastupitelstvo je kolektivním orgánem a jeho vůle je přijímána většinovým souhlasem jeho členů. Počet členů zastupitelstva stanoví na každé volební období obecní zastupitelstvo, a to nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev obcí. Při stanovování počtu členů zastupitelstva obce musí zastupitelstvo přihlížet k počtu obyvatel a k velikosti územního obvodu. Zákon stanovuje počet zastupitelů v obci takto:

- do 500 obyvatel na 5 až 15 členů
- v obci nad 500 do 3000 obyvatel na 7 až 15 členů
- nad 3 000 do 10 000 obyvatel na 11 až 25 členů
- nad 10 000 obyvatel do 50 000 obyvatel na 15 až 35 členů
- nad 50 000 obyvatel do 150 000 obyvatel na 25 až 45 členů
- nad 150 000 obyvatel na 25 až 45 členů.

Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce, tedy o záležitostech, které jsou v zájmu obce a v zájmu občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce, nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Zastupitelstvo rozhoduje též v záležitostech, které do samostatné působnosti svěřil zvláštní zákon, například stavební zákon, který umožňuje zastupitelstvu rozhodovat v samostatné působnosti o pořízení územního a regulačního plánu.⁸¹ Mimo to si zastupitelstvo může vyhradit rozhodovat i v dalších záležitostech, které se týkají samostatné působnosti a nejsou přímo v zákonem svěřeny zastupitelstvu. Výjimkou jsou však pravomoci, které jsou zákonem svěřeny výhradně radě obce.⁸² Zastupitelstvo však rozhoduje o usnesení rady obce, je-li mu předloženo starostou obce, a to v případě, že starosta pozastaví výkon usnesení rady, má-li za to, že je nesprávné.

⁸⁰ čl. 101 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ § 6 odst. 5 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² § 102 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zastupitelstvo rozhoduje převážně formou usnesení, kdy platí, že pro přijetí rozhodnutí je třeba vždy souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, nestanoví-li zákon jinak.

Mezi konkrétní pravomoci zastupitelstva obce patří zejména schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce, zřizování, změny a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, včetně schvalování jejich zřizovacích listin, dále rozhodování o založení nebo zrušení právnických osob, delegování zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností v nichž má obec majetkovou účast, vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhoduje o vyhlášení místního referenda, navrhuje změny katastrálního území obce, určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni, zřizuje a ruší výbory a volí jejich předsedy a další členy, volí z řad zastupitelů starostu obce, místostarosty a členy rady, určuje odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce, zřizuje a zrušuje obecní policii, rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi, dále o zřízení a názvech částí obce, ulic a veřejných prostranství, uděluje a odjímá čestné občanství obce, rozhoduje o hospodaření s obecním majetkem a schvaluje rozpočet obce a plní další úkoly, které mu jsou svěřeny zvláštním zákonem.

3.1.1.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. Rada rozhoduje o otázkách, které se týkají každodenního chodu obce. V oblasti samostatné působnosti rada odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti výkonu přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat jen, stanoví-li tak zákon. Zákon o obcích dává v tomto směru radě oprávnění vydávat nařízení obce, je-li k tomu obec zvláštním zákonem zmocněna.⁸³

V některých, zejména v menších obcích, jejichž zastupitelstvo má méně než 15 členů, se rada nevolí. V těchto obcích poté pravomoc rady vykonává starosta obce, vyjma případů, kdy pravomoc vykonává zastupitelstvo. Jedná se zejména o rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydávání nařízení obce, stanovení a rozdělení pravomocí obecnímu úřadu, stanovení celkového počtu zaměstnanců

⁸³ § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb, o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, přezkoumávání na základě podnětů opatření přijatých obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi.⁸⁴

Radu obce tvoří starosta, místostarosta, či místostarostové, a členové rady, kteří jsou voleni z řad zastupitelstva obce. Členem rady tak nemůže být nikdo jiný, než člen obecního zastupitelstva. Jednotliví členové rady, tedy včetně starosty a místostarostů, poté zpravidla bývají pověřeni plněním určitých úkolů v oblasti samostatné působnosti, a to přímo zastupitelstvem. Počet členů rady obce je vždy lichý a činí nejméně pět a nejvýše jedenáct členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.

Vymezení pravomoci rady obsahuje zákon o obecním zřízení, který říká, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí, patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.⁸⁵ Radě obce je zákonem o obcích výslovně vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu, dále vydávat nařízení obce, projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené radě členy zastupitelstva obce, nebo komisemi rady obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat odbory a oddělení úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, zřizovat a zrušovat dle potřeby komise rady a jmenovat a odvolávat jejich členy, kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a organizačních složkách obce, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti obce, rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, schvalovat organizační řád obecního úřadu a plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

Rada vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva obce, a to až do zvolení nové rady. V obci, kde se rada nevolí, toto vykonává až do zvolení nového starosty dosavadní starosta obce. Nová rada se volí na ustanovujícím zasedání

⁸⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 101.

⁸⁵ § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstva obce po volbách. V případech, kdy soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování, je rada obce ode dne právní moci rozhodnutí soudu do dne, ve kterém se koná ustanovující zasedání zastupitelstva obce, oprávněna také ke stanovení pravidel rozpočtového provizoria a ke schvalování rozpočtových opatření. Rada tedy, jakožto výkonný orgán obce, zajišťuje chod obce, a to i ve chvílích, kdy nejsou ustanoveny jiné orgány obce.

Jednotlivé obce by se daly rozlišovat i podle toho, zda se v obci volí rada, či ne. Toto kritérium bych však nepovažoval za důležité, neboť funkci obce, ani její postavení toto nijak neovlivňuje. Zákon v obcích, kde se rada nevolí, jasně přesunuje pravomoci rady na starostu a zastupitelstvo. Toto ustanovení má tedy spíše účel hospodárný, či ulehčující, neboť v malých obcích by bylo zcela zbytečné, aby vedle zastupitelstva, které má samo o sobě třeba jen 5 členů, existovala rada s 5 členy, kterými by tak byli všichni zastupitelé. Naopak zase ve větších obcích je efektivnější ustanovit radu, jako samostatný orgán zodpovídající se zastupitelstvu, a její členy pověřit plněním jednotlivých úkolů.

3.1.1.3 Starosta

Základním úkolem starosty je zastupovat obec navenek. Starosta však nemůže při výkonu své funkce jednat čistě ze své vůle, neboť k většině právních úkonů, které starosta jménem obce činí, je zapotřebí předchozího souhlasu rady obce, nebo zastupitelstva obce. Pokud právní jednání vyžaduje schválení zastupitelstva obce, nebo rady obce, je bez takového předchozího schválení od počátku neplatné.⁸⁶ Starosta obce tak nemá postavení statutárního orgánu, jakkoliv obec zastupuje a jedná jejím jménem na venek. Starosta tak sám nemůže vytvářet vůli obce, ale pouze může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Starosta stojí v čele obecního úřadu, kde je v postavení nadřízeného všem zaměstnancům obecního úřadu. Pokud není u obecního úřadu zřízena funkce tajemníka, vykonává starosta kromě funkce statutárního orgánu zaměstnavatele zaměstnanců obce ještě výkon přenesené působnosti obce, která je příslušným obecním úřadem vykonávána.

Do funkce je volen starosta zastupitelstvem, a to z jeho středu. Zákon stanovuje jen podmínku, že starosta musí být členem zastupitelstva obce a občanem České republiky, jiné zvláštní podmínky na výkon této funkce zákon o obcích neklade. Starosta je volen

⁸⁶ § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

nadpoloviční většinou hlasů zastupitelstva obce a z výkonu své funkce je odpovědný zastupitelstvu. Stejně tak může být starosta zastupitelstvem z funkce odvolán. Starosta se též může své funkce vzdát. Je-li starosta odvolán, anebo vzdá-li se své funkce, poté ho zastupuje zastupitelstvem pověřený místostarosta.

Mandát zastupitele obce zaniká dnem voleb do zastupitelstva obce, v souvislosti s tím by měla zaniknout i funkce starosty obce, který je vždy zároveň zastupitelem obce.⁸⁷ Tím pádem by však neměla obec starostu až do zvolení nového starosty. To by mohlo mnohdy způsobovat komplikace a z hlediska řádného fungování obce by se leckdy jednalo o neřešitelnou situaci. Tuto situaci řeší § 107 zákona o obcích, který stanoví, že ode dne voleb do zastupitelstva obce až do zvolení nového starosty, nebo místostarosty, vykonává dosavadní starosta pravomoci starosty a též dosavadní místostarosta vykonává v tomto období své pravomoci. Pokud je více místostarostů, poté pravomoci místostarosty vykonává místostarosta pověřený zastupováním starosty, nebo ten místostarosta, kterého k tomuto výkonu pověří zastupitelstvo obce. Tato pravidla tak zajišťují kontinuitu ve fungování obce a mají v praxi vyloučit kolizní situace, kdy by po volbách nebyla obec schopna fungovat, neboť by neměla žádnou osobu, která by obec zastupovala navenek.

Starosta je ve své funkci zastupován místostarostou, a to v době nepřítomnosti starosty a též v době, kdy starosta funkci nevykonává. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů, všichni jsou členy rady obce a lze jim svěřit plnění některých úkolů, které má samospráva obce zabezpečovat. Je-li zvoleno více místostarostů, poté určí zastupitelstvo, který z nich zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, nebo v době kdy starosta funkci nevykonává. Pro takového místostarostu se poté v praxi užívá označení statutární místostarosta, či první místostarosta. Jedná se zároveň o funkci, která je zastupitelstvem pověřována politikým koaličním partnerům. Pro volbu místostarostů platí stejná pravidla jako pro volbu starosty. Kromě zastupování starosty obce a plnění svěřených úkolů, má místostarosta též pravomoc k podepisování právních předpisů obce, tedy obecně závazných vyhlášek, které podepisuje spolu se starostou.

Pravomoci starosty uvádí zákon o obcích v § 103, přičemž tento výčet není nikterak rozsáhlý. Jak je uvedeno výše, k většině právních jednání, které starosta za obec činí, potřebuje předchozí souhlas rady, nebo zastupitelstva. Jeho funkce tak spočívá

⁸⁷ § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

především v tom, že obec zastupuje navenek. Starosta zejména jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů a plní úkoly zaměstnavatele podle zákoníku práce a souvisejících předpisů, kdy uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat, pokud není v obci tajemník obecního úřadu. Dále starosta jmenuje, odvolává a stanovuje plat vedoucím odborů, není-li v obci zřízena rada obce. Starosta může též po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon v přenesené působnosti a dále v určitých věcech může požadovat po Polici České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Starosta také odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, rozhoduje o záležitostech v samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce a plní další úkoly stanovené obecním zřízením a dalšími zákony. Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Též svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce a podepisuje spolu s ověřovatelem zápis z jednání zastupitelstva obce a z jednání rady obce. Starosta také může pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné.

Starosta je orgánem, který se volí v každé obci, stejně jako alespoň jeden místostarosta. V obcích, kde se nevolí rada, vykonává starosta část působnosti rady obce a v obcích kde není tajemník obecního úřadu, vykonává starosta také jeho působnost. Jinak je jeho postavení v rámci obcí stejné a neliší se v závislosti na označení, či velikosti obce. Pouze v případě statutárních měst je tento orgán označován jako primátor a jeho zástupci jako náměstci, to však nikterak nemění jeho pravomoci a působnost. Zajímavé je, že v zákoně není omezen počet místostarostů, je tedy klidně možné, že by mohlo být tolik místostarostů, či náměstků primátora, kolik je v obci radních, včetně starosty. V obcích, kde se nevolí rada, není poté vůbec žádné zákonné omezení. V praxi však v takových obcích bývá místostarosta zpravidla jeden. Maximum by však v takových ojedinělých případech byl počet zastupitelů, vyjma starosty.

Zvláštním institutem je správce, jmenovaný Ministerstvem vnitra. Toho jmenuje ministerstvo, neuskuteční-li se v obci vyhlášené volby do zastupitelstva obce pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce, či zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva obce a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, nebo dojde-li ke

sloučení obcí nebo k oddělení části obce.⁸⁸ Správce je jmenován z řad zaměstnanců Ministerstva vnitra a zabezpečuje záležitosti obce v samostatné působnosti, kde v podstatě nahrazuje funkci starosty a rady. Správce též zastupuje obec navenek a je v čele obecního úřadu. V případě obce spravované správcem se však nejedná o další druh obce, rozlišený podle jejich orgánů, nýbrž o obec, která je dočasně spravována správcem, neboť v obci není řádné zastupitelstvo, ani starosta, či místostarosta, kteří by mohli obec spravovat. Taková obec se sice dočasně tímto orgánem od jiných odlišuje, avšak pouze na dočasné období, než je řádně zvoleno nové zastupitelstvo, nebo starosta. Pokud by totiž byla obec spravována správcem trvale, jednalo by se o narušení jejího práva na samosprávu, neboť správce není voleným orgánem, nýbrž orgánem jmenovaným Ministerstvem vnitra. Činnost správce obce končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva obce nebo zvolením starosty. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce podá správce obce zprávu o výkonu své funkce a o stavu hospodaření a majetku obce.

Stejně jako u obce je možné jmenovat správce též městské části, či městskému obvodu, územně členěného statutárního města. Správce v těchto případech jmenuje za stejných podmínek, jako u správce obce, tajemník magistrátu daného statutárního města.⁸⁹

3.1.1.4 Obecní úřad

Obecní úřad je orgán obce, který realizuje rozhodnutí a plní úkoly ostatních samosprávných orgánů obce, které mu tak jsou v rámci samosprávy uloženy. Mimo to obecní úřad též zajišťuje výkon přenesené působnosti obce. Obecní úřad nemá právní subjektivitu, tu má pouze obec, jejíž je obecní úřad jedním z orgánů.⁹⁰ Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu stojí starosta, který je nadřízený všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.

Obecní úřad se může vnitřně členit na odbory a oddělení, které zabezpečují jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu. Tyto jednotlivé útvary v rámci obecního úřadu

⁸⁸ § 98 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ § 136 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 114.

zřizuje a ruší rada obce. Ve větších městech, zejména statutárních městech, kde je orgán na úrovni obecního úřadu pojmenován magistrátem, se může tento rozdělit na jednotlivé úseky, či na samostatné „úřady“, kdy každý z nich samostatně, v rámci jednotlivých odborů, vykonává působnost v dané oblasti. Vždy však jako součást obecního úřadu, magistrátu, nikoliv samostatně. V čele takového „úřadu“, či lépe řečeno úseku, stojí vedoucí, který je přímo podřízen tajemníkovi obecního úřadu (magistrátu). Takováto úprava vnitřní organizace úřadu (magistrátu) není sice explicitně zákonem stanovena, je však možné jí určit například ve statutu města.⁹¹

Obecní úřad je ve svém funkčním pojetí zcela nezbytným orgánem pro řádné zabezpečení činnosti obce. Tvoří nutné zázemí pro realizaci samosprávy obce a plní úkoly v rámci výkonu samosprávy. V oblasti přenesené působnosti obecní úřad, zejména tedy pověřený obecní úřad, či úřad obce s rozšířenou působností, tvoří nutné a personální předpoklady pro řádný výkon přenesené působnosti.

V oblasti samostatné působnosti obecní úřad realizuje rozhodnutí starosty, rady, či zastupitelstva obce, kdy zajišťuje zejména plnění úkolů, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce. Dále pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech stanovených zákonem o obcích, nebo zvláštním zákonem. V oblasti přenesené působnosti obecní úřad zajišťuje výkon státní správy, která na něj byla delegována. Obce vykonávají státní správu v přenesené působnosti podle jejího rozsahu ve třech stupních: v základním rozsahu svěřeném obci a vykonávaném orgány obce určenými zákonem o obcích a jiným zákonem – jedná se o obec I. stupně, v rozsahu pověřeného obecního úřadu- obec II. stupně, v rozsahu obce s rozšířenou působností- obec III. stupně.⁹²

V rámci výkonu přenesené působnosti je tedy možné rozlišovat tři duhy obcí, a to obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti v základním rozsahu, poté obce tzv. II. stupně a obce tzv. III. stupně. Například u statutárních měst již zákon o obcích předpokládá, že budou přenesenou působnost vykonávat na úrovni obce II. a III. stupně.⁹³ U ostatních obcí, které nejsou statutárními městy, tedy obce, městysy a města, toto zákon o obcích dopředu neurčuje. Rozsah výkonu přenesené působnosti u nich určuje zvláštní

⁹¹ srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8.3.2005, sp.zn. 21 Cdo 1708/2004.

⁹² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 116.

⁹³ § 139 odst.1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

zákon.⁹⁴ Druhům obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti se práce hlouběji věnuje dále v kapitole.

5.1.2.2 Přenesená působnost obcí.

V obci je možné zřídit v rámci obecního úřadu funkci tajemníka obecního úřadu. Ten je zaměstnancem obce, který je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i v přenesené působnosti. Za plnění těchto úkolů je tajemník odpovědný starostovi obce, který ho jmenuje, odvolává a stanoví mu plat. Starosta může jmenovat a odvolat tajemníka pouze s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. Zřídit funkci tajemníka musí obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností. U obcí takzvaného I. stupně poté záleží čistě na zastupitelstvu, zda tuto funkci zřídí. Pokud není zřízena, pak plní úkoly tajemníka v obci starosta. Obce by tedy šlo na jednotlivé druhy dělit i podle toho, zda zřizují funkci tajemníka, tato skutečnost však úzce souvisí s rozsahem výkonu přenesené působnosti. Dalo by se však toto kritérium pro rozlišování jednotlivých druhů obcí zohlednit, i když se jedná spíše o poddruh obce, neboť tajemník je zaměstnancem obce, který dohlíží na chod obecního úřadu. Ve větších obcích, které spravují širší agendu v rámci přenesené působnosti, pomáhá s plněním daných úkolů starostovi, který by jinak tuto funkci zastával. Není tak samostatným orgánem, i když je funkce tajemníka vymezena v zákoně o obcích.

Tajemník má právo účastnit se zasedání zastupitelstva a schůzí rady obce, na kterých má poradní hlas. Tajemníkovi je zakázáno vykonávat funkce v politických stranách a hnutích, je to tedy apolitická funkce. Stejně, jako byl takto zákonem omezen přednosta okresního úřadu.

Tajemník obecního úřadu zejména zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce, nebo zvláštnímu orgánu obce, plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo, rada, nebo starosta obce, stanovuje podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb. platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu. Dále plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zákoníku práce a souvisejících předpisů vůči všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.

⁹⁴ § 64 odst. 2 a § 66 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

3.1.1.5 Zvláštní orgány obce

Mezi orgány obce řadí zákon o obcích též zvláštní orgány obce, jejich výčet však neobsahuje. Zvláštní orgány obce zřizuje starosta, a to v případech stanovených zvláštním zákonem. Většinou jedná o zvláštní orgány obce s rozšířenou působností. Starosta též jmenuje a odvolává členy jednotlivých zvláštních orgánů obce. Zvláštní orgány obce s rozšířenou působností poté vykonávají přenesenou působnost nejen pro území obce, ale pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností. Zvláštním orgánem obce je například povodňová komise obce, kterou zřizuje starosta na základě vodního zákona,⁹⁵ dále například bezpečnostní rada, kterou zřizuje starosta na základě krizového zákona.⁹⁶

3.1.1.6 Obecní policie

Obecní policie je orgánem zabezpečujícím místní záležitosti veřejného pořádku v rámci samostatné působnosti obce a též další úkoly, pokud tak stanoví zákon. Obecní policie není sice jako orgán obce označena přímo v zákoně o obcích, avšak toto postavení jí dává zákon o obecní policii.⁹⁷ Obecní policie není právnickou osobou a nemá tak právní subjektivitu. Obecní policii zřizuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou, k čemuž je zmocněno přímo zákonem o obecní policii.

V obcích, které jsou městy, anebo statutárními městy a v hlavním městě Praze, se tento orgán označuje jako městská policie. Obecní policie může na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat úkoly i na území jiné obce, nebo obcí, které jsou smluvními stranami této smlouvy.

Při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku obecní policie zejména přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, podílí se v rozsahu stanoveném zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, na dodržování právních předpisů a ochraně veřejného pořádku.

⁹⁵ § 79 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ § 18 odst. 2 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Obecní policie se podílí též na prevenci kriminality v obci, odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce a spolupracuje při výkonu své působnosti s Policií České republiky, státními orgány a orgány územních samosprávných celků.

Vedení obecní policie přísluší starostovi obce, anebo zastupitelstvem pověřenému členu zastupitelstva. Zastupitelstvo obce může řízením obecní policie pověřit určeného strážníka, ten se poté označuje jako velitel obecní policie.

Dalo by se tedy též rozlišovat mezi obcemi, které zřídily obecní policii a obcemi, které nikoliv. Obecní policie však není obligatorním orgánem, dle obecního zřízení, a její zřízení je závislé zejména na finančních prostředcích té dané obce. Jiná situace je však v hlavním městě Praze, pro které je městská policie orgánem, který je zřízen přímo zákonem o hlavním městě Praze.⁹⁸ Praha je však vyňata z působnosti obecního zřízení.

3.1.1.7 Orgány zastupitelstva a rady obce

V kontextu s orgány obcí je vhodné zmínit též orgány, které zřizuje a ruší zastupitelstvo obce a rada obce. I když jsou zastupitelstvo a rada obce samy orgány obce, mohou rovněž zřizovat své vlastní orgány, kterými jsou v případě zastupitelstva výbory a v případě rady komise. Jedná se o iniciativní orgány, které plní kontrolní a poradní funkci. V některých případech mohou komise rady plnit funkci výkonného orgánu, pokud je jí svěřen výkon přenesené působnosti.

Obec ze zákona zřizuje kontrolní a finanční výbor⁹⁹ a za určitých podmínek též výbor pro národnostní menšiny.¹⁰⁰ Má-li tedy obec zákonnou povinnost ke zřízení výboru pro národnostní menšiny, dala by se taková obec vymezit, jako jeden z dalších druhů obcí, a to podle toho, jaké orgány zřizuje v závislosti na národnostním složení obyvatelstva. Podle kritéria národnostního složení obyvatelstva tedy lze vymezit další druh obce, a to jako obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české. Taková obec se od ostatních liší tím, že musí zřídit výbor pro národnostní menšiny, a to bez ohledu na další kritéria, podle kterých

⁹⁸ § 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ § 117 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

lze dělit jednotlivé druhy obcí. Obcí s výborem pro národnostní menšiny tedy může být jak obec, ve které se nevolí rada, stejně tak i statutární město.

Zřízení dalších výborů a komisí je pouze na vůli obce. V dnešní době je negativním jevem zřizování mnoha výborů a komisí, v jejichž čele stojí uvolněný zastupitel, či radní, které často mají vysoký počet členů. Důvodem je uplatnění politických či opozičních partnerů na placených a uvolněných funkcích. Zákon nestanovuje termíny, kdy se mají výbory, či komise scházet, pouze je u výboru stanoveno, že se schází podle potřeby. V praxi je tedy možná i ta situace, kdy se za celou dobu své existence takový orgán ani jednou nesejde.

Výborům a komisím napomáhá v jejich činnosti obecní úřad, což je jeho zákonná povinnost.¹⁰¹ Úřad jim poskytuje v praxi zejména nezbytnou administrativní podporu.

3.1.2 Působnost obcí

Působnost by se dala chápat jako oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů, na určitém území, vůči určitému okruhu osob, v určitém čase. Tradičně se působnost veřejné správy rozděluje na vrchnostenskou a nevrchnostenskou. Ve vrchnostenské správě, jejíž podstata je vždy veřejnoprávní, vystupuje obec jako veřejnoprávní subjekt nadřazený ostatním, jejichž práva a povinnosti reguluje, nebo jim ukládá povinnosti. V nevrchnostenské správě obec vystupuje jako rovný subjekt s ostatními. V rámci věcné působnosti se rozlišuje působnost samostatná, ve které obec realizuje svou samosprávu a působnost přenesená, kdy je na obec přenesen zákonem výkon státní správy.

3.1.2.1 Samostatná působnost obcí

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny státu, krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce. Samostatná působnost je v zákoně o obcích příkladným výčtem a dále jako péče v územním obvodu obce v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro

¹⁰¹ § 109 odst. 3 písm. a) bod 2 zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.¹⁰²

Samostatnou působnost obcí nelze určit taxativním zákonným výčtem, neboť obecně platí, že pokud není daná působnost svěřena zákonem kraji, či jinému orgánu a není-li zákonem určeno, že se jedná o výkon přenesené působnosti, vždy se jedná o působnost samostatnou. Jak je již uvedeno výše, samostatná působnost je pravým výkonem samosprávy, která je přirozeností obce a je zaručena Ústavou. Právě v rámci samostatné působnosti obec spravuje své vlastní záležitosti. Do samostatné působnosti obce tak patří zejména její hospodaření a správa vlastního majetku, tedy zejména schvalování vlastního rozpočtu, vydávání obecně závazných vyhlášek, tvorbu programu rozvoje územního obvodu obce, schvalování územního plánu, zřizování právnických osob a organizačních složek obce, zřizování obecní policie, spolupráce s jinými obcemi a volba vlastních orgánů.

Z hlediska samostatné působnosti si jsou všechny obce v zásadě rovný. V rámci realizace samostatné působnosti lze spatřovat rozdíly spíše v závislosti na finanční stabilitě obce, kdy jsou obce s většími rozpočty, zejména tedy statutární města, samozřejmě méně omezena v realizaci své samostatné působnosti. Vedle právní rovnosti při výkonu samostatné působnosti tedy existuje materiální nerovnost daná rozdílnou velikostí obcí a jejich rozpočtovými možnostmi. Asi 80% všech obcí u nás má méně než 1000 obyvatel, v nichž žije asi 17% obyvatel státu.¹⁰³ Zvláštním subjektem, který se však řídí vlastním zákonem, je Praha, která získala nejen samostatnou působnost obcí, ale též samostatnou působnost krajů. Prahu je však zvláštní subjekt, který stojí mimo zákon o obcích. Práce se jí bude věnovat ve zvláštní kapitole.

3.1.2.2 Přenesená působnost obcí

V přenesené působnosti vykonávají obce státní správu, která je na obce přenesena zvláštním zákonem, přičemž na obce může být přenesena různá míra státní správy. Toto zmocnění předpokládá již Ústava v čl. 105, jak je již nastíněno výše. Při výkonu státní

¹⁰² KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 124.

¹⁰³ Jiří Grospič: Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy, Právník 1/2005, s. 1-2.

správy se obec řídí právním řádem, dále usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Vydávají-li obce nařízení, jsou vázány jen zákonem, který je k vydávání nařízení výslovně zmocňuje. Metodickou pomoc při výkonu přenesené působnosti obcím ze zákona poskytuje krajský úřad. Výkon přenesené působnosti je tak nejen právem, ale i povinností obce. Výkon přenesené působnosti musí být řádně zabezpečen v zájmu dobře fungujícího státního aparátu.

Přenesení výkonu státní správy na obce je logickým počinem státu po zrušení okresních úřadů, kdy část jejich působnosti přešla na kraje a část na obce. Vzhledem k tomu, že každá část území České republiky spadá pod nějakou obec, jedná se též o hospodárné řešení. Ne na všechny obce je však výkon státní správy přenesen. Jak již bylo zmíněno výše, Česká republika se vyznačuje vysokým počtem obcí, proto by bylo zbytečné, kdyby každá z nich vykonávala stejnou měrou přenesenou působnost státní správy. Tím tedy dochází k rozlišování jednotlivých druhů obcí, a to podle toho, v jakém rozsahu přenesenou působnost vykonávají.

Podle míry přenesení státní správy rozlišujeme:

1. všechny obce, na něž je přenesen výkon státní správy, pokud nebyl přenesen na jinou obec veřejnoprávní smlouvou nebo rozhodnutím krajského úřadu pro neschopnost jeho řádného zabezpečení. Tyto obce se označují jako obce 1. stupně přenesené působnosti,
2. obce s matričním úřadem¹⁰⁴
3. obce se stavebním úřadem¹⁰⁵
4. obce s pověřeným stavebním úřadem, tím je i obec s matričním a stavebním úřadem. Označují se jako obce 2. stupně přenesené působnosti
5. obce s rozšířenou působností, jsou i obcemi s pověřeným obecním úřadem. Vždy jimi jsou statutární města a určené městské části v Praze. Označují se jako obce 3. stupně přenesené působnosti
6. statutární města, kterými jsou města určena zákonem o obcích, jen statutární města musí na rozdíl od jiných obcí v přenesené působnosti pořizovat územní energetickou koncepci, obdobně jako kraje. U ostatních obcí je to jen možnost v samostatné působnosti

¹⁰⁴ § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ § 13 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

7. Brno se zvláštní přenesenou působností, která umožňuje Úřadu městské části Brno- střed a Magistrátu města Brna jednat v některých věcech státní správy se zahraničními prvky. Jde o zvláštní matriku a přestupky na úseku matriky našich občanů, kteří nemají a neměli trvalý pobyt na území našeho státu. Dále Brno jako jediné město nad 350 000 obyvatel má stejně jako kraje zvláštní povinnost pro vydávání programů pro snižování emisí¹⁰⁶
8. Praha s působností kraje, jejíž městské části mají podle určení statutu i působnost obce s rozšířenou působností¹⁰⁷

Obec s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou působnost pro více obcí v zákonem stanoveném rozsahu a ve správních obvodech daných vyhláškou ministerstva vnitra.¹⁰⁸ Podle zákona o obcích vykonávají tuto působnost také vždy statutární města. Obec s pověřeným obecním úřadem je oprávněna rozhodovat v přenesené působnosti v prvním stupni ve správním řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon výslovně nestanoví příslušnost jinou. Na obec s pověřeným obecním úřadem může krajský úřad svým rozhodnutím, které se vydává v přenesené působnosti a nepodléhá správnímu řádu, přenést výkon základní přenesené působnosti z obce ve správním obvodu pověřeného obecního úřadu, která není schopna zajistit její řádný výkon vlastním obecním úřadem.¹⁰⁹ Pověřený úřad je orgánem obce, který vykonává přenesenou působnost, ta je však ze státu přenesena na obec, nikoliv na obecní úřad, který je orgánem obce a jako takový nemá právní subjektivitu, tu má obec.

Obec s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost pro více obcí v zákonem stanoveném rozsahu a ve správních obvodech daných vyhláškou Ministerstva vnitra.¹¹⁰ Obce s rozšířenou působností vznikly k 1.1.2003 a převzaly většinu působností zrušených okresních úřadů. Původně se počítalo, že nebude vytvořena nová kategorie obcí s přenesenou působností, ale že působnost okresních úřadů převezmou obce s pověřeným obecním úřadem, jejichž počet se sníží na cca. 250. Ukázalo se však politicky neprůchodné

¹⁰⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 150.

¹⁰⁷ § 32 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ § 1 a příloha 1 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 151.

¹¹⁰ § 2 a příloha 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

snížit počet obcí s pověřeným obecním úřadem, na které v jejich původním množství nemohla být z důvodů ekonomických, personálních i materiálních převedena působnost okresních úřadů. Proto došlo k vytvoření nové kategorie obcí s rozsáhlou mírou výkonu přenesené státní správy.¹¹¹

Na obec s rozšířenou působností může Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem svým rozhodnutím, které nepodléhá správnímu řádu, přenést celý nebo část výkonu přenesené působnosti jiné obce s rozšířenou působností, která není schopna sama zajistit její výkon vlastním obecním úřadem. Ministerstvo vnitra též může na návrh obce s pověřeným obecním úřadem s doporučením krajského úřadu a po projednání s dotčenou obcí s rozšířenou působností rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem.

Obce mohou ve správním obvodu jedné obce s rozšířenou působností se souhlasem krajského úřadu vydaným v přenesené působnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce, která je účastníkem smlouvy. Předmětem smlouvy může být přenos jen základní přenesené působnosti vykonávané všemi obcemi.¹¹²

Přenesená působnost je, jakožto věcná působnost obce, jedním z kritérií, podle kterého lze rozlišovat jednotlivé druhy obcí. Každá z jednotlivých obcí se podle míry v jaké je zmocněna k výkonu státní správy, podílí na činnosti veřejné správy. Právě to, do jaké míry je k výkonu státní správy obec zmocněna, jí zařazuje do jednotlivého stupně výkonu přenesené působnosti. Z pohledu státní správy jde o efektivní využití obcí, jakožto fungujících subjektů územní samosprávy, na které přenesou její výkon, aniž by k tomu musel stát zřizovat zvláštní soustavy specializovaných úřadů. Jednotlivé obce pak podle svého zmocnění vykonávají přenesenou působnost pro obvod, který je zákonem a vyhláškou určen, a to i pro jiné obce. Obce navíc mohou tyto kompetence vzájemně upravit veřejnoprávní smlouvou. Jedná se tak o zvláštní druhy obcí, které vzájemně odlišuje to, jak byly k výkonu přenesené působnosti zmocněny. Na této úrovni si obce rovný, narozdíl od výkonu samostatné působnosti, nejsou. Výkon přenesené působnosti s sebou nese nároky na zvládnutí jejího výkonu, a to jak materiální, tak personální. Stát obcím z rozpočtu na výkon přenesené působnosti poskytuje prostředky, je však vhodnější,

¹¹¹ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 152.

¹¹² § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

aby jí vykonávaly spíše větší obce, které mají, hlavně v oblasti obecního úřadu, lepší zázemí.

Rozdělení výkonu přenesené působnosti je tak důležité i z pohledu decentralizace státní správy. Po zrušení okresních úřadů, které spravovaly menší území, než dnešní kraje, by tak v případě přechodu této působnosti na kraje došlo k centralizaci přenesené působnosti v rukou krajů. To by též zhoršilo přístup k těmto úřadům občanům. Rozložené přenesené působnosti mezi kraj a obce, které jsou poté k tomuto výkonu oprávněny podle zákonného zmocnění, je tak vhodnějším řešením. Obce se tak od sebe při výkonu přenesené působnosti liší v závislosti na zmocnění k jejímu výkonu, to však nijak nezasahuje do práva obce na samosprávu a ani nekoliduje s její samostatnou působností.

Obce, které v daném rozsahu vykonávají přenesenou působnost tak tímto nejsou oproti obcím jiných stupňů nikterak zvýhodněny. Toto zmocnění pro ně znamená zajistit podmínky pro výkon státní správy, což klade nároky zejména na obecní úřad a jeho strukturu. Malé obce by se mohly potýkat s problémy v zajišťování výkonu přenesené působnosti a vyhovění potřebám jednotlivých agend. Větší obce, které již i pro výkon své samostatné působnosti potřebují rozsáhlejší obecní úřad a též disponují rozsáhlejšími prostředky, mohou toto realizovat snáze. Je tak jen logické, že statutární města vždy vykonávají přenesenou působnost.

3.2 Druhy obcí a jejich postavení podle jejich označení v obecním zřízení

Členění obcí na města a ostatní obce představuje základní a tradiční členění obcí, které odpovídá právně historickému vývoji. Tento vývoj má svůj původ ve středověku, kdy se začalo rozlišovat mezi útvary nadanými tzv. městskými právy s určitou mírou vlastní samosprávy (tzv. svobodnými městy) a mezi útvary vesnickými, které byly jednotkou vrchnostenské správy a byly v poddanském postavení vůči pozemkové vrchnosti. Vnik obecní samosprávy jakožto nového společenského jevu, který se v našich zemích řadí do poloviny XIX. století, měl mimo jiné za důsledek odstranění dřívějšího právního rozporu mezi městy a vesnicemi, které byly nadále v zásadě rovným právním postavení. Příkladem může být čl. I. Českého obecního zřízení z roku 1864, které mělo „platnost ve všech obcích země České, které nemají vlastního statutu“, nevztahovalo se pouze na statutární města, pro která byly formou zemských zákonů vydávány zvláštní statuty.

Jednotná úprava pro města (s výjimkou statutárních měst) a „prosté“ obce nezrušila dosavadní tituly měst a městysů, i nadále bylo umožněno „povyšování“ vsí na městyse a města. Rozdíly se projevovaly nadále především v názvech orgánů (např. městské zastupitelstvo, městská rada). Výraznější rozdíl pak spočíval v ustanovení § 8 o právu měšťanském, jež bylo omezeno jen na města a městyse. Tento paragraf byl zrušen zákonem č. 304/1920 Sb. z. a n., kterým se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském. Jiné rozdíly mezi městy, resp. městy a „prostými“ obcemi obecní zřízení neznamenal.¹¹³

V platném zákonodárství se prolínají dvě zásady, a to zásada jednotné právní úpravy pro všechny obce, tedy právní normy, která stanoví základy vnitřní organizace a samosprávy. Tato zásada je výrazem vzájemné rovnoprávnosti jednotlivých obcí, a to bez ohledu na jejich velikost, počet obyvatel, ekonomickou sílu, historický vývoj atd. V literatuře se toto pravidlo označuje také jako tzv. princip jednotné obce, či princip univerzální, abstraktní obce. Dále poté rozdělení obcí na několik druhů, z kterého vyplývají určité rozdíly v jejich právním postavení, a to především v rozsahu jimi vykonávaných agend státní správy a v některých záležitostech formálního charakteru.¹¹⁴

Zákon o obecním zřízení je jediným předpisem, který upravuje právní postavení všech obcí v České republice, s výjimkou hlavního města Prahy. Zákon rozeznává několik druhů obcí, ačkoliv ve svém dalším znění hovoří obecně o obci, rozděluje jednotlivé obce na obec, městys, město a statutární město.¹¹⁵ Jednotlivé obce se od sebe však odlišují zejména svou velikostí, počtem obyvatel a ekonomickou silou. V České republice jsou obce s méně, jak 100 obyvateli a obce s několika sty tisíci obyvateli. Všechny se řídí stejným zákonem a v podstatě podléhají stejné vnitřní organizaci.

3.2.1 Obec

Obec je tradičním základem územní samosprávy. Je územním společenstvím občanů, kteří se sami spravují. Obec je veřejnoprávní korporací, tedy právnickou osobou veřejného práva, která má právní subjektivitu. Jako veřejnoprávní korporace má obec

¹¹³ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 110-111.

¹¹⁴ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 109.

¹¹⁵ § 1-5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

majetkový, územní, i osobní základ. Obec má právo na vlastní majetek a hospodaření podle rozpočtu, který připravují a schvalují její orgány.

Obec však není jen obecný pojem pro územní samosprávný celek, ale též označení jednoho z druhů územně samosprávných celků, kdy jsou obcemi ty historicky vzniklé územní samosprávné celky, které měly statut obce ke dni 12.11.2000, tedy ke dni účinnosti zákona č. 128/2000 Sb. a dále obce nově zřízené podle tohoto zákona. Před nabytím účinnosti ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým byla nahrazena dosavadní hlava sedmá Československé ústavy z roku 1960, též tedy před nabytím zákona o obecním zřízení č. 367/1990 Sb., existovaly obce jen jako nejnižší jednotka územního členění státu. Jiný význam obce v té době neměly. Nabytím účinnosti zákona o obecním zřízení vznikly k 24. listopadu 1990 obce, coby samostatné jednotky s právní subjektivitou.

§ 1 zákona č. 367/1990 Sb. stanovil, že obcemi jsou celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Tím vznikly obce, jako nové subjekty územní samosprávy v územních hranicích územních celků dosavadních obcí. Problémem bylo, že ne v každé obci působil národní výbor, mnohdy působil jeden národní výbor pro několik obcí. Po nabytí účinnosti zákona o obcích z roku 1990 bylo nutné zřídit v každé obci její vlastní orgány, aby mohly samostatně fungovat. Zákon dále stanovil, že obcemi jsou též ty obce, které vzniknou po nabytí účinnosti tohoto zákona. Zákon o obcích z roku 2000 tedy tuto úpravu přebral, když stanovil, že obcemi jsou podle tohoto zákona územní samosprávné celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.¹¹⁶

Lze shrnout, že obcemi jsou ty územní samosprávné celky, které nejsou ve smyslu zákona o obcích městysem, ani městem, či statutárním městem. Rozdíl mezi obcí, jakožto samostatným druhem samosprávného celku, a ostatními druhy územních samosprávných celků („obcí“), je tedy zejména v její velikosti, co se počtu obyvatel týče. Obce mají však stejnou vnitřní organizaci a samostatnou působnost, jako ostatní druhy obcí, ve smyslu obecního zřízení. Rozdílem poté může být například výkon přenesené působnosti, či to, zda obec zřídí orgány, které ze zákona zřizovat nemusí, tedy radu, či tajemníka obecního úřadu. Jinak si je obec s ostatními územními samosprávnými celky, zejména ve své samostatné působnosti, rovna.

¹¹⁶ § 151 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

3.2.2 Městys

Městys je označení pro obec, kterou na návrh obce, po vyjádření vlády, stanoví městyskem předseda Poslanecké sněmovny. Označení městys má nárok užívat též obec, která byla oprávněna tento název užívat přede dnem 17. května 1954, tedy přede dnem nabytí zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, který název městys již dále nepoužíval.¹¹⁷ Tento název se do obecního zřízení vrátil až 1. července 2006 na základě zákona č. 234/2006 Sb. Jedná se však o navrácení historického označení zpět do platné úpravy, než o jakoukoliv významnější změnu. Městyskem bylo v období feudalismu označované městečko, kdy bylo toto odlišení spojeno s rozdílným právním postavením. Po zrušení poddanství v roce 1948 šlo poté spíše o prestižní označení.¹¹⁸

Jedním z hlavních rozdílů, které rozeznává zákon o obecním zřízení mezi jinými obcemi a městyskem, je označení jeho orgánů. Zákon vyjmenovává zastupitelstvo městyse, radu městyse, starostu, úřad městyse a zvláštní orgány městyse.¹¹⁹ Jednotlivá ustanovení zákona však nerozeznávají žádné rozdíly pro tyto orgány, kromě jejich názvu, ani žádné zásadní rozdíly v působnosti obcí, které jsou městyskem.

To, že je obec městyskem s sebou však nenese pro městys žádné významnější postavení v rámci obecního zřízení, ani rozšíření pravomocí, či působnosti. Městys může a nemusí volit radu, může a nemusí ustanovit tajemníka úřadu městyse, může a nemusí mít pověřený úřad městyse výkonem přenesené působnosti. Městys má stejné postavení v rámci samostatné působnosti, jako všechny ostatní obce. V přenesené působnosti poté v závislosti na tom, v jaké míře je k jejímu výkonu zmocněn. Obnovení městysů v obecním zřízení byl spíše nešikovný počín, ve snaze navrátit historické označení obcí. Nepřineslo však žádný posun, jen narušilo označení obcí, které zavedlo obecní zřízení z roku 1990, a veřejností bylo přijato velmi rozpačitě. Pro obce, které se na základě toho přejmenovaly na městys, tak žádný další význam nemá.

3.2.3 Město

Města jsou obce, které byly městy ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Městem může být obec za předpokladu, že má alespoň 3 000 obyvatel

¹¹⁷ § 3 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 94.

¹¹⁹ § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

a zároveň tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.¹²⁰ Narozdíl od městysu určuje zákon o obcích pro to, aby se obec mohla stát městem, minimální počet obyvatel. Městem je však též ta obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny pak na žádost obce stanoví obec městem a zároveň určí den, kdy se obec stává městem. Stejně, jako to bylo v případě městysu, na základě zákona o národních výborech pozbylo mnoho obcí statut města, který získaly již v dávné historii českého království. Zákon o národních výborech přiznal působnost městských národních výborů jen krajským městům a následně v roce 1960 i okresním městům a těm obcím, které určil krajský národní výbor. Subjektivita národního výboru jako orgánu byla však odlišná od obce, jakožto územní jednotky, takže bylo teoreticky možné, aby i ve městě působil místní a ne městský národní výbor.

V případě vzniku nových měst je respektován historický princip, když obce, které užívaly titul města před 17. 5. 1954, mohou získat znovu tento titul nárokově bez jakýchkoliv podmínek, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny. Nemusí ani mít 3 000 obyvatel. Prakticky se tak městy mohou stát dnes malé vesnice o počtu několika set obyvatel, jen protože v minulosti tento statut měly. Tímto historickým hlediskem se vyprazdňuje pojem města z dnešního pohledu, kdy město má být větším sídelním celkem poskytujícím služby nejen pro své obyvatele, ale i pro přilehlou oblast.¹²¹

Město je tak druhem obce, které se však svou podstatou a postavením nijak výrazně neliší od ostatních obcí. Rozdílem, který výslovně rozeznává zákon, je tak odlišné označení jeho orgánů, kdy je město v samostatné působnosti spravované zastupitelstvem města, dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města.¹²²

Města nejsou nikterak nadřazena obcím, či městysům, ani podřízena statutárním městům, což by ostatně nebylo konformní s ústavními principy samosprávy. Města však nemají ani žádná privilegia v porovnání s obcemi a městysy, jsou si s jinými druhy obcí v rámci samostatné působnosti rovna. Rozdíl by se daly spatřovat v tom, jaký výkon přenesené působnosti vykonávají. Není však ani podmínkou, že v každém městě musí být volena rada, neboť městem může být i obec, která nemá více, než 15 zastupitelů. Konec

¹²⁰ § 3 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 96.

¹²² § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

konců městem mohou být i ty obce, které získaly tento statut pouze z oněch historických důvodů a mají méně, než 3 000 obyvatel.

Výjimkou může být ojedinělý případ zákonného rozdílu v samostatné působnosti měst a jiných obcí v oblasti místních poplatků, kdy může místní poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí města vybírat jen město a nikoliv všechny obce. Stejně je tomu v oblasti taxislužby, kde má speciální samostatnou působnost město nad 20 000 obyvatel.¹²³ Otázkou v tomto případě však je, zda tím nedochází k porušení formální rovnosti obcí před právem, bez ohledu na to, zda jsou statutárními městy, městy, nebo jinými obcemi. Jedná se však o oblasti, ke kterým zmocňuje obce v rámci samostatné působnosti zvláštní zákon.

Obec, která je dnes městem, nemá již v rámci obecního zřízení žádné zvláštní postavení. Jedná se většinou o územní samosprávné celky, které jsou, na rozdíl od obcí a městysů, větší, co se počtu obyvatel týká. Mnohdy mají obecní úřad pověřený výkonem přenesené působnosti, či jsou obcemi s rozšířenou působností. Není to však pravidlem. Města nejsou automaticky ze zákona o obcích oprávněna k širšímu okruhu pravomocí, než jakékoliv jiné obce, ani to pro ně nepřináší vyšší příjmy do obecní pokladny. Města nevydávají vlastní statut, ani se nemohou členit na městské části, či spravovat záležitosti v samostatné působnosti v jakkoliv větší míře, než jiné obce. Zůstává tedy otázkou, nakolik je například pro městys výhodné, či zajímavé, stát se městem. Změnu to přinese prakticky jen v drobné odlišnosti označení orgánů takového celku a možná ve společenském postavení. Ani samotný zákon o obcích nikterak neřeší důsledky změny označení obce na město, věnuje se pouze podmínkám, za kterých se tak může stát a jakým způsobem. Jedná se tedy spíše o formální změnu, kdy společnost vnímá město, jako rozsáhlejší územní samosprávný celek a obecně ho tak nazývá. Do jisté míry tak může jít o prestiž dané obce, která se chce stát městem.

3.2.4 Statutární města

Historicky se označovala jako statutární ta města, která nepodléhala všeobecným zákonům o obcích, ale byly pro ně přijímány formou zákonů zvláštní statuty. Od jiných venkovských obcí se odlišovala v tím, že jejich zřízení, organizace i působnost byly

¹²³ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 96.

upraveny zvláštním zákonem, statutem. Působnost statutárních měst byla širší než u jiných obcí, neboť měla působnost okresního úřadu, včetně působnosti vyššího stupně samosprávy, okresu. Statutární města podléhala dozoru přímo zemského úřadu, respektive zemského výboru. Volba starosty vyžadovala souhlas vlády a dříve též panovníka.¹²⁴

Statutární města se vrátila do obecního zřízení v České republice po roce 1989, kdy byla v § 3 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. vyjmenována města se zvláštním statutem a dále bylo určeno, že statutárními městy byla dále ta města, která na návrh města určí městem se zvláštním statutem, po vyjádření vlády, předsednictví České národní rady. Města si tak stále zachovala odlišnost v tom, že měla zvláštní statut, narozdíl od jiných druhů obcí.¹²⁵ Narozdíl od současného zákona o obcích zákon č. 367/1990 Sb. neurčoval způsob, jakým statutární města měla svůj statut přijímat. Statutární města se mohla též, na rozdíl od jiných druhů obcí, členit na městské obvody, či městské části. V praxi pak není žádný rozdíl mezi městským obvodem a městskou částí, jedná se pouze o jiné pojmenování daného organizačního členění statutárního města.

Po novele zákona o obcích provedené zákonem č. 302/1992 Sb. došlo k takové změně, že statutárními městy byly nadále jen v zákoně výslovně vyjmenovaná města. Jiné město se mohlo statutárním stát jen v důsledku změny zákona. Statutární města měla, podle § 3 odst. 2 tehdy platného zákona o obcích, právo uspořádat své vnitřní poměry ve věcech správy obecně závaznou vyhláškou s tím, že území statutárního města se mohlo členit na městské obvody, nebo městské části. Pro taková statutární města zákon uváděl zkratku „členěná statutární města“. Zákon o obcích však nadále neužíval výraz „statut“, byť praxe takto označovala obecně závaznou vyhlášku vydávanou podle § 25 tehdejšího zákona o obcích, kterou zastupitelstvo územně členěného statutárního města zřizovalo městské obvody, nebo městské části a řešilo vztahy mezi nimi a městem, rozsah působnosti orgánů města a městských částí, jakož i další otázky vnitřní organizace v těchto statutárních městech.¹²⁶

Právní úprava se tak po obnově obecního zřízení po roce 1989 snažila navázat na starou úpravu, avšak své původní, dalo by se říci výsadní postavení, které mívala dříve statutární města, již po roce 1989 postrádala. Také se výrazně zvýšil počet statutárních

¹²⁴ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 113.

¹²⁵ § 25 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹²⁶ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 114.

měst, kdy jich v roce 1990 bylo 13, na proti tomu za první republiky pouze 5, a to včetně Prahy.

Současná právní úprava vychází z toho, že statutárními městy jsou města vyjmenovaná v § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Dnes je statutárních měst 25 a jsou jimi Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov. Obecní zřízení definuje statutární město jako město, které si své vnitřní poměry ve věcech správy města upraví statutem.¹²⁷ Ten je základním atributem při určení statutárního města. Statut města je vydáván obecně závaznou vyhláškou obce.

Dalším znakem, typickým pro statutární města, který je významně odlišuje od jiných druhů obcí je, že se statutární města mohou členit na městské části, či městské obvody. Toto členění však není zákonnou povinností, ale pouze možností, kterou zákon o obcích statutárním městům dává. Většina současných statutárních měst se však na městské části, či obvody, nečlení. Statutární města mají též možnost členit se jen v části svého území. Ze členěných statutárních měst lze jmenovat Brno, Ostravu, Ústí nad Labem, Plzeň a Pardubice. Částečně členěnými městy jsou Liberec a Opava. Ostatní statutární města jsou územně nečleněná. Pokud se tedy zaměřuji na statutární města, lze je v rámci jejich samostatné působnosti rozdělit do dvou skupin druhů. Ta, která se územně nečlení a na ta, která jsou územně členěná.

Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města, dalšími orgány statutárního města je rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města.¹²⁸ Zástupce primátora, v jiných druzích obcí označovaný jako místostarosta, se nazývá náměstek primátora. Městský obvod územně členěného statutárního města je spravován zastupitelstvem městského obvodu, dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta a úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. Městská část územně členěného statutárního města je spravována zastupitelstvem městské části, dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.¹²⁹ Městská část, či městský obvod, však nemusí volit radu městské

¹²⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 145.

¹²⁸ § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

části, či městského obvodu, a to za podmínek, že zastupitelstvo městské části, či obvodu, má méně, než 15 členů. Toto není explicitně v zákoně o obcích určeno, lze to však dovozovat z ustanovení o radě obce.¹³⁰ Narozdíl od zákona o obcích toto výslovně upravuje zákon o hlavním městě Praze, který se věnuje zvláště městským částem hlavního města Prahy a jejich orgánům.¹³¹

Rozdíl mezi územně nečleněným statutárním městem a jinými druhy obcí je tedy zejména v pojmenování jeho orgánů, kde největším rozdílem je to, že statutární město nemá starostu, ale primátora a nikoliv místostarosty, nýbrž náměstky primátora. Úřad statutárního města se označuje magistrátem. Pro tuto odlišnost však není žádný vážný důvod, neboť primátor statutárního města je zákonem o obcích zmocněn ke stejným pravomocem, jako starosta jiného druhu obce. Magistrát nečleněného statutárního města poté vykonává stejnou samostatnou působnost, jako jakýkoliv jiný úřad jiného druhu obce. V rámci přenesené působnosti je však magistrát ze zákona postaven na roveň obci s pověřeným obecním úřadem a obci s rozšířenou působností.¹³² Výraznější rozdíly je možné najít u statutárních měst, které se člení na městské obvody, či městské části, a to v rámci jejich vnitřního uspořádání, která upravuje statut města.

3.2.4.1 Územně členěná statutární města a jejich části

Územně členěné statutární město musí vydat statut jako svůj základní organizační předpis pro výkon veřejné správy ve městě, a to jak v oblasti samostatné působnosti, tak i v rámci přenesené působnosti města. Statut je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce a obsahuje zejména výčet jednotlivých městských obvodů, či městských částí, vymezení jejich území a pravomoc orgánů městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti. Statut řeší vzájemnou součinnost orgánů města a městských částí, či obvodů, zdroje peněžních příjmů městských částí, či obvodů, a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti, dále způsob projednání návrhů právních předpisů města s městskými částmi, či obvody, a způsob jejich vyhlášení v městských částech, či obvodech, dále též způsob projednání územně plánovací dokumentace města a program rozvoje města s městskými částmi, či obvody. Důležitým

¹³⁰ § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ § 95 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹³² § 139 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

aspektem upraveným statutem je majetek města, který se svěřuje městským částem, či obvodům, a rozsah oprávnění městských částí, či obvodů, při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv. Statut dále určuje též rozsah oprávnění městských částí, či obvodů, zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky.¹³³

Jedno z největších statutárních měst v České republice, Brno, upravuje hned v úvodních ustanoveních svého statutu, že je územně členěným statutárním městem a vyjmenovává 29 městských částí, na které se člení.¹³⁴ Brno ve svém statutu vyjmenovává, v souladu se zákonem, své jednotlivé orgány a orgány městských částí a vymezuje jejich ustanovování, pravomoci a působnost. Dále řeší jednotlivé oblasti působnosti městských částí a statutárního města Brna a jejich vzájemnou spolupráci, a to jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti, včetně jejich kontroly a hospodaření se svěřeným majetkem. Jednotlivé kategorie majetku, svěřeného k hospodaření městským částem, upravuje Brno v přílohách statutu.

Starostovi městské části, nebo osobě jím pověřené, svěřuje statut města Brna oprávnění zastupovat svým jménem město Brno, včetně podepisování podání k soudům a jiným státním orgánům všech stupňů ve věcech týkajících se kompetencí v oblasti státní správy a samosprávy, v rozsahu svěřeném městské části tímto statutem.¹³⁵ Brno statutem též vymezuje ve své příloze č. 1 městské části, které pro jiné městské části vykonávají některé činnosti v oblasti přenesené působnosti. Tu tak nad rámec zákona svěřuje Brno statutem pouze některým vyjmenovaným městským částem. Brno též zřídilo statutem institut „Sněmu starostů“, který je iniciativním a poradním orgánem zastupitelstev městských částí a Rady města Brna. Tvoří ho starostové městských částí a primátor města Brna. Tento sněm se poté vyjadřuje k obecně závazným vyhláškám města Brna a jeho případná stanoviska jsou součástí materiálů projednávaných v Radě města Brna a v Zastupitelstvu města Brna.¹³⁶

Vedle Brna zmíním například Plzeň, jakožto další významné územně členěné statutární město, které svým statutem upravuje své poměry a poměry vnitřního uspořádání obdobně. Narozdíl od Brna však Plzeň nezřizuje sněm starostů. Co se týče jednání za

¹³³ § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ čl. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/1997, Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ čl. 12 odst. 3 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/1997, Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ Čl. 16 čl. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/1997, Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů.

město, neuděluje Plzeň starostům městských částí explicitně zmocnění k podepisování podání k soudům a jiným státním orgánům všech stupňů ve věcech týkajících se kompetencí v oblasti státní správy a samosprávy v rozsahu svěřeném městské části, ale říká, že jménem města jedná na venek ve všech věcech primátor. V záležitostech svěřených statutem do působnosti městských obvodů, jednají jménem města navenek starostové obvodů, bez nutnosti dalšího zmocnění primátorem.¹³⁷

Z výše uvedeného je patrné, že hlavní výsadou statutárních měst je přizpůsobit si dle svých potřeb vnitřní poměry, zejména tedy vztahy města a městských částí, či obvodů, a vztahy mezi jednotlivými částmi, či obvody, a jejich působnosti mezi sebou, ať už na úrovni samostatné, tak přenesené. Tyto se mohou v mezích zákona město od města lišit. Nejpatrnější rozdíly budou právě v oblasti rozsahu pravomocí městských částí, či obvodů, a majetku svěřenému městským částem, či obvodům, k hospodaření. Ironií však je, že většina statutárních měst v České republice svůj statut nemá. Jedná se přitom o územně nečleněná statutární města. Na druhou stranu není ,co by upravovala, když se jejich orgány, zejména tedy jejich rozlišení, ustanovování a pravomoci, řídí obecním zřízením, stejně, jako v případě jakéhokoliv jiného druhu obce.

Jednotlivé městské části, či obvody, je možné chápat jako dekoncentraci správních funkcí v územně členěném statutárním městě. Městské části, ani městské obvody však nejsou samostatnými veřejnoprávními korporacemi a nemají tak ani veřejnoprávní subjektivitu.¹³⁸ Nejedná se o další stupeň samosprávy, neboť právní řád České republiky rozeznává územní správu obecní a krajskou, přičemž obecní samosprávu na další úrovně nerozděluje. Městské části, či obvody, jednají jménem statutárního města v záležitostech, které jim svěřil zákon nebo statut. Právní jednání pro město uskutečňují orgány a představitelé městských částí pod hlavičkou města přímo bez jakéhokoliv dalšího zmocnění. Městské části, či obvody, nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení.¹³⁹ Naopak jsou pro ně závazná usnesení zastupitelstva města a rady města v záležitostech, které nebyly zákonem nebo statutem městské části, či obvodu svěřeny. Mezi městskými částmi, či obvody, a statutárním městem neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti, to ostatně vylučuje ústavní princip vlastní samosprávy územních

¹³⁷ čl. 16 odst. 1 Obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁸ EXNER, Jiří. Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 179.

¹³⁹ § 134 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

samosprávných celků. Vztah městské části, či městského obvodu, a statutárního města je však velmi blízký. Statutární město má v zásadě rozhodující úlohu ve věci určení rozsahu, v jakém bude městská část, nebo městský obvod, vykonávat svojí působnost, resp. zdali vůbec budou tyto dílčí části statutárního města zřízeny.¹⁴⁰

Městskou část, nebo městský obvod, lze zřídit nebo zrušit na základě rozhodnutí zastupitelstva města, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Pokud je takový návrh podán, může ke zřízení, nebo ke zrušení, městské části, či městského obvodu, dojít jen na základě místního referenda konaného na území, na němž se navrhuje zřízení, nebo zrušení, městské části, či městského obvodu.¹⁴¹ Stejně podmínky platí též pro připojení jiné městské části, či městského obvodu k jiné městské části, či městskému obvodu.¹⁴²

Městské části, či obvody, mohou mít stejně, jako obce, svůj znak a svou vlajku. Předseda Poslanecké sněmovny může městské části, či obvodu, po vyjádření statutárního města, udělit znak a vlajku městské části, či městského obvodu. Městská část, či městský obvod, je vymezena svými územními hranicemi. Má tedy svůj územní základ, stejně jako obec. Dalším znakem městské části, či městského obvodu, jsou též občané městské části, či obvodu. Ti v něm také mají volební právo, které realizují v přímých volbách do zastupitelstva městské části, či městského obvodu. Volební právo do zastupitelstva městské části, či městského obvodu, náleží těm občanům statutárního města, kteří splňují podmínky pro volby do zastupitelstva města a kteří jsou v den konání voleb přihlášení k trvalému pobytu v městské části, či v městském obvodu.¹⁴³ Zastupitelstvo městské části, či obvodu, je tedy ustanovováno za stejných podmínek, jako zastupitelstvo jakékoliv obce. I přes to, že městské části, či obvody, mají právo na vlastní samosprávu, nemá městská část, či obvod, právní subjektivitu a zastupitelstvo městské části, či obvodu, nemůže vydávat obecně závazné vyhlášky a je vázáno pravomocemi, které mu svěří zákon, či město svým statutem.

Statutární město může svěřit městským částem, či obvodům, na úseku samostatné působnosti schvalování programů rozvoje městských částí, schvalování rozpočtů

¹⁴⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 150.

¹⁴¹ § 20 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² § 20 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 116.

městských částí, či obvodů, a výsledku jejich hospodaření, rozhodování o majetkoprávních úkonech, a to zejména o převodu a zastavení svěřených nemovitých věcí, převodu a zastavení movitých věcí a práv, postoupení pohledávek, vzdání se práva a prominutí pohledávky, uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, výpůjčky, dotace, o převzátí dluhu, ručitelství, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení, vkladech do právnických osob, majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob, dohody o splátkách, o uzavírání nájemních smluv, dále o zřizování fondů městských částí. Dále může statutární město městským částem, či obvodům, svěřit úkony související se zakládáním, zřizováním a rušením právnických osob a organizačních složek potřebných pro rozvoj městské části a uspokojování potřeb jejich obyvatel, jako například správu a údržbu domů, zeleně, komunikací, sociální péče, školství, záležitosti komunálního odpadu a další. Statutární město může městské části, či obvody, pověřit též poskytováním darů fyzickým osobám a ukládáním pokut za nesplnění povinnosti. Městské části, či obvody, tak mohou též vykonávat funkce zaměstnavatele pro zaměstnance obce zařazené do úřadu městské části, nebo její organizační složky.¹⁴⁴

Z hlediska výkonu samostatné působnosti je pravomoc městské části, či obvodu, určena ve statutu. Přenesenou působnost mohou orgány městské části, či obvodu, vykonávat na základě obecního zřízení v rozsahu, který podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí, tedy v rozsahu obce prvního stupně. Ale i toto zákonné pravidlo může statut určitým způsobem změnit. Statutární město může ve statutu určit, že některé činnosti obce prvního stupně, které v rámci výkonu přenesené působnosti vykonávají orgány městské části, či obvodu, bude vykonávat magistrát. Nebo může naopak statut určit, že některé tyto činnosti budou vykonávat orgány jedné městské části, či obvodu, i pro jiné městské části, či obvody. Toto může však určit statut za splnění dvou podmínek, a to je-li to účelné, a pokud s tím městská část, či obvod, jejichž pravomoci mají být takto převedeny, souhlasí.¹⁴⁵ Jedná se hlavně o situace, kdy by v rámci ne příliš rozsáhlého území města není hospodárné pověřovat výkonem přenesené působnosti více městských částí, či obvodů, když pro jisté území může tuto vykonávat jedna městská část, či obvod, která je navíc dobře přístupná i občanům z jiných městských částí, či obvodů.

Kromě výše uvedeného převodu některých činností v rámci přenesené působnosti může statutární město statutem určit městské části, či obvody, jejichž orgány budou

¹⁴⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 240.

¹⁴⁵ § 139 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům s rozšířenou působností. V těchto případech se pak obligatorně zřizuje funkce tajemníka úřadu městské části, či obvodu. Tajemníka jmenuje a odvolává starosta městské části, či obvodu, a to se souhlasem tajemníka magistrátu.

Městské části, či obvody, jsou při výkonu přenesené působnosti správními obvody a obecní zřízení výslovně stanoví, že výkon přenesené působnosti jsou povinny zabezpečit. Na její výkon pak městské části, či obvody, obdrží příspěvek z rozpočtu statutárního města. Rozhodnutí orgánů městských částí, či obvodů, vydaná ve správním řízení přezkoumává magistrát, jakožto odvolací orgán, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.¹⁴⁶

Dalo by se shrnout, že statutární města jsou ta města, která mají zvláštní postavení, v rámci obecního zřízení. Nejsou nikterak nadřazená jiným druhům obcí, ale na rozdíl od nich jim zákon svěřuje práva, či výsady, která jiné druhy obcí nemají. Pro statutární město se tak jedná o jistou prestiž v rámci obecního zřízení, když je narozdíl od jiných druhů obcí statutárním městem. Z tendencí „povyšování“ měst na statutární města v České republice lze usuzovat, že se jimi stávají větší města, která jsou v daném regionu významná. Například ve Středních Čechách jsou statutárními městy Kladno a Mladá Boleslav, obě tato města by hypoteticky mohla být krajskými městy a jsou v daném kraji jistými hegemony. I když v případě těchto dvou nezískalo ani jedno sídlo krajského úřadu, který je zde paradoxně umístěn v Praze, tedy mimo území kraje, což bylo zdůvodňováno vhodnější dostupností z celého Středočeského kraje.

Hlavními odlišnostmi statutárních měst od jiných druhů obcí je, že statutární města mohou být určena pouze zákonem, tedy nikoliv na návrh města povýšena, ale je zde výslovně nutná změna zákona. Dalším rozdílem je možnost statutárních měst členit se na městské části, či na městské obvody, na což navazuje další odlišnost, a to vydávání statutu města, kterým se určují jeho vnitřní poměry. Právo, nikoliv povinnost, statutárních měst členit se na městské části, či na městské obvody, přičemž rozdíl je pouze v pojmenování těchto organizačních částí statutárního města, mají tato města právě proto, aby měla možnost decentralizovat výkon samosprávy pro své území. Statutární město tím však nezakládá na svém území další územní samosprávný celek, jen tím člení samo sebe

¹⁴⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 151.

a zakládá jakousi svou vlastní organizační složku, která je upravena zákonem, avšak samo statutární město může svým statutem určit rozsah její působnosti.

Zákon tedy předpokládá, že se bude jednat o jak územně, tak počtem obyvatel rozsáhlejší obce, pro které bude vhodné úpravou vnitřních poměrů, v rámci statutárního města, upravit rozsah výkonu působnosti, a to jak samostatné, tak přenesené. Cílem této vnitřní organizace je poté efektivnější výkon samosprávy a státní správy na území statutárního města. Zajímavé však je, že většina statutárních měst se nečlení vůbec a některé jen z části.

Statutární města, která se vůbec nečlení na městské části, či na městské obvody, se poté v podstatě ničím neliší od jiných druhů obcí v rámci veřejné správy v České republice, s výjimkou pojmenování jejich orgánů, kdy i nečleněné město má namísto starosty primátora, namísto místostarosty náměstka primátora a namísto městského úřadu magistrát. Nečleněné statutární město je tedy obcí, nebo lépe řečeno městem, s jiným označením svých orgánů, je ze zákona obcí vykonávající působnost obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, avšak v rámci výkonu samostatné působnosti je naroveň všem jiným druhům obcí. V případě těchto měst se tedy opravdu jedná pouze o jakési prestižní povýšení, či odlišení, v rámci obecního zřízení, které tedy může být dané významem a velikostí takového města, ale v praxi pro něj žádnou velkou změnu, či výhodu, nepřináší. Existence těchto nečleněných statutárních měst by se dala chápat jako snaha zákonodárců o vytvoření „prestižnějších“ územních samosprávných celků, navazující na historický vývoj, neboť jak bylo již výše uvedeno, statutární města nejsou na našem území žádnou novinkou. Zákonodárci se snaží, a to i v rámci menšího státu, jakým je Česká republika, vytvořit výjimečný druh obce, které zákon přiznává, narozdíl od jiných druhů obcí, zvláštní práva a dává jí tím prestiž. Bohužel mnohost obcí, které jsou statutárními městy v rámci České republiky, na této prestiži spíše ubírá.

4 Hlavní město Praha

Hlavní město Prahu jsem záměrně vyčlenil jako zvláštní kapitolu, kterou nezahrnuji mezi druhy obcí podle obecního zřízení, neboť hlavní město Praha se řídí vlastním zákonem, a to zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Praha tak stojí mimo krajské a obecní zřízení, ačkoliv sama obsahuje prvky jak územních samosprávných celků, tak vyšších územních samosprávných celků. Praha je subjektem svého vlastního druhu, který v rámci veřejné správy v České republice nemá obdoby, nevybočuje však z teorie územní samosprávy, kde Ústava rozeznává územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Praha je svou strukturou a svými orgány blízká obci, tedy zejména územně členěnému statutárnímu městu, ačkoliv má zároveň postavení a působnost kraje. Prahu by tedy šlo chápat, jako zvláštní druh obce, anebo jen zvláštním hybridním celkem, který se řídí vlastním zákonem, jež je obcí a krajem současně. Osobně Prahu považuji za to druhé, tedy za zvláštní celek, který je kombinací obce a kraje, aniž by však jakkoliv narušoval principy územní samosprávy v České republice.

Zákon o hlavním městě Praze upravuje postavení Prahy, jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí hlavního města Prahy.¹⁴⁷ Obecní, ani krajské zřízení, se na hlavní město Prahu nevztahují, což je v obou zákonech vyjádřeno.¹⁴⁸ Zákon o hlavním městě Praze je tedy *lex generalis*, kterým se řídí jen hlavní město Praha a není ve vztahu *lex specialis* k obecnímu, ani krajskému zřízení. Samotné hlavní město Praha je vymezeno přímo v čl. 13 Ústavy, kde je určeno, že hlavním městem České republiky je Praha. Ústava však neřeší další pravomoci a působnost Prahy, jen jí určuje hlavním městem České republiky. Toto ustanovení je v Ústavě zařazeno v hlavě první, v základních ustanoveních, nikoliv v hlavě sedmé, která se týká územní samosprávy. Nepředpokládám však, že zákonodárce toto mínil, jako zvláštní vyčlenění Prahy mimo územní samosprávu, nýbrž považoval za vhodné ustanovit hlavní město v základních ustanoveních, jakožto jeden ze základních znaků svrchovaného státu.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje Prahu jako samostatnou územní jednotku, která se dělí na deset obvodů s názvy

¹⁴⁷ § 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁸ § 150 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů a § 95 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Praha 1 až Praha 10.¹⁴⁹ Praha tak není součástí žádného okresu, ani kraje. Toto členění hlavního města Prahy na obvody má, mimo jiné, význam též pro organizaci správy soudů a státních zastupitelství na území hlavního města Prahy.

V hlavním městě Praze existovala do dne nabytí účinnosti ústavního zákona č. 297/1990 Sb. a zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, soustava národních výborů taková, že Národnímu výboru hlavního města Prahy bylo podřízeno 10 obvodních národních výborů, působících v jednotlivých obvodech (Praha 1 až Praha 10) podle zákona o územním členění státu. V některých částech hlavního města Prahy působily místní národní výbory, podřízené příslušným obvodním národním výborům. Ke dni obnovení územní samosprávy v roce 1990 vznikly v hlavním městě Praze městské části hlavního města Prahy a jejich území bylo následující:

- a) území, pro které měl působnost ke dni 23. listopadu 1990 místní národní výbor, a
- b) území, pro které měl působnost ke dni 23. listopadu 1990 obvodní národní výbor, s výjimkou území, kde působily místní národní výbory.

V důsledku změn těchto městských částí pak později vznikaly další městské části.¹⁵⁰

Hlavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Hlavní město Praha je samostatně spravováno zastupitelstvem hlavního města Prahy. Dalšími orgány hlavního města Prahy jsou rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a městská policie hlavního města Prahy.¹⁵¹ Zástupci primátora se stejně jako v případě statutárních měst označují jako náměstci primátora. Orgány hlavního města Prahy jsou tedy v podstatě identické s orgány statutárního města. Největším rozdílem je vymezení městské policie hlavního města Prahy přímo v zákoně, která je explicitně ustanovena, jako orgán hlavního města v samostatné působnosti. U obcí je tomu tak, že obec může obecní/městskou policii zřídit v rámci své samostatné působnosti, není však obligatorně zřízena zákonem o obecním zřízení pro žádný druh obcí, tedy ani pro statutární města.

¹⁴⁹ § 2 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, s. 119.

¹⁵¹ § 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Hlavní město Praha vydává, stejně jako územně členěná statutární města, Statut, kterým upraví své vnitřní poměry, zejména pak výčet jednotlivých městských částí a vymezení jejich území, dále upraví záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí, nad rozsah stanovený zákonem, včetně území, na němž je vykonávána přenesená působnost. Dále Statut upravuje způsob projednání návrhu rozpočtu hlavního města Prahy a městských částí a závěrečného účtu hlavního města Prahy a městských částí, včetně výsledků jejich hospodaření. Statut dále upravuje též vzájemnou součinnost mezi orgány hlavního města Prahy a orgány městských částí, zdroje peněžních příjmů městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti, dále též způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy s městskými částmi a způsob jejich vyhlášení v městských částech. Upravuje též způsob projednání územní plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi. Statut určuje také majetek hlavního města, který se svěřuje městským částem, a rozsah oprávnění městských částí při nakládání s tímto majetkem a další záležitosti, stanoví-li tak zákon.¹⁵² Statut hlavního města Prahy je vydáván formou obecně závazné vyhlášky, stejně jako v případě územně členěných statutárních měst, přičemž jeho návrh, nebo jeho změny hlavní město vždy projedná s městskými částmi.

Na rozdíl od statutárních měst, která musela provést formální rozhodnutí o svém územním členění a zřízením městským obvodům, či městským částem, aktivně svěřit část svých pravomocí v samostatné působnosti, hlavní město Praha získalo své městské části, i s jejich působnostmi, přímo ze zákona.¹⁵³ Praha tak nemá na rozdíl od statutárních měst zákonné privilegium rozhodnout o tom, zda se bude, či nebude členit na městské části. Hlavní město Praha bylo již v době národních výborů plně územně členěné a i členění vzniklé s novým obecním zřízením bylo úplné. Zpočátku byl vznik pražských městských částí namísto v zákoně o hlavním městě Praze zakotven v zákoně o obcích, přičemž zákon o hlavním městě Praze se územním členěním Prahy vůbec nezabýval.¹⁵⁴ Toto bylo napraveno až novelou zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze v roce 1992/1993.¹⁵⁵ Původní znění parlamentního návrhu zákona o hlavním městě Praze

¹⁵² § 17 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ § 3 odst. 3 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹⁵⁵ srov. § 3 zákona č. 367/2000 Sb., ve znění zákona č. 302/1992 Sb. (úplné znění 410/1992 Sb.) a § 2 zákona č. 418/1990 Sb. ve znění 8/1993 Sb. (úplné znění 90/1993 Sb.).

předpokládalo, že zřízení nové městské části, nad rámec již ze zákona existujících, může uskutečnit zastupitelstvo hlavního města Prahy pouze na základě místního referenda. Návazně na politické diskuze o nutnosti obnovit v hlavním městě Praze identitu historických městských čtvrtí, bylo do zákona před schválením vloženo přechodné ustanovení, které do 31. 12. 1992 umožňovalo zřizovat městské části bez nutnosti místního referenda, a to rozhodnutím zastupitelstva. Naopak zrušení městské části nebylo vůbec možné až do novel z roku 1992/1993. Ty sjednotily režim vzniku nových městských částí v hlavním městě Praze a ve statutárních městech tak, že zastupitelstvo schválí návrh na zřízení nové městské části a čeká 30 dnů, zda není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Pakliže ano, kladný výsledek referenda podmiňuje platnost rozhodnutí zastupitelstva. Narozdíl od statutárních měst však pražská úprava umožňovala v tomto režimu i zrušení městských částí. Zákon ale nestanovoval ani v původní, ani v novelizované verzi, formu tohoto rozhodnutí, a stanovení výčtu nebo vymezení území městských částí nebylo mezi taxativně určenými náležitostmi statutu.¹⁵⁶

Ke změnám došlo novou právní úpravou v roce 2000, kdy komplexní zákon o hlavním městě Praze umožnil systémovějším uspořádání území hlavního města Prahy a vztahů mezi městem a jeho částmi. Současně však fakticky znemožnil zvětšování počtu městských částí, kdy jsou případné změny v územním uspořádání možné směrem ke snížení jejich počtu, tedy k jejich slučování.¹⁵⁷ Rovněž připojení sousední obce k hlavnímu městu Praze, a tím i potenciální vznik další městské části, je samosprávným, či administrativním rozhodnutím nemožné, neboť tak lze učinit pouze zákonem. Zákon však v takovémto případě neřeší zákonodárnou iniciativu, kterou hlavnímu městu Praze dává, výslovně však zakotvuje zastupitelstvu hlavního města Prahy povinnost předložit Poslanecké sněmovně návrh zákona o změně území hlavního města Prahy, pokud se v místním referendu vysloví občané okrajové městské části pro odloučení od Prahy.¹⁵⁸ Pozornost zde budí kvantitativní podmínka, že oddělit se od hlavního města Prahy může městská část, která má nejméně 500 obyvatel, přičemž v případě rozdělení jiných obcí musela mít, podle platné úpravy, oddělující se zbylá část obce nejméně 1000 obyvatel.¹⁵⁹ Důvody odlišné úpravy pro oddělení v zákoně o hlavním městě Praze nejsou zcela jasné.

¹⁵⁶ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 228.

¹⁵⁷ § 11 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁸ § 12 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Z úpravy není ani zřejmé, zda se odloučením městské části od Prahy z takové části stane samostatná obec, na kterou se po odloučení od Prahy začne vztahovat zákon o obcích, přičemž se taková část bude muset sloučit s jinou obcí, aby dosáhla počtu obyvatel požadovaného zákonem o obcích. Jedná se však pouze o teoretické úvahy, neboť minimálně z ekonomického hlediska je pro okrajové části hlavního města Prahy jistě výhodnější, aby zůstaly její součástí.

Území hlavního města Prahy tvoří katastrální území uvedená v příloze zákona o hlavním městě Praze.¹⁶⁰ Hlavní město Praha se tedy člení na městské části, přičemž platí, že území každé městské části spadá do území jen jednoho obvodu. Praha by se tedy dala svým členěním nejlépe přirovnat k územně členěnému statutárnímu městu, kdy její městské části nejsou samostatným stupněm územní samosprávy, když územní samospráva v České republice podle Ústavy rozeznává pouze územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Ani Praha, která se řídí vlastním zákonem, není výjimka, i když jisté odlišnosti v postavení městských částí hlavního města Prahy by se v porovnání s městskými částmi, či městskými obvody, územně členěných statutárních měst našly. Stejně, jako u statutárních měst se ale v případě pražských městských částí nejedná o samostatné subjekty práva, tedy ani o další druh místních samosprávných celků.

Městskou část hlavního města Prahy lze charakterizovat jako část hlavního města s vymezeným územím a s ním spojeným společenstvím občanů. Občanem městské části je občan hlavního města Prahy, který je v městské části přihlášen k trvalému pobytu.¹⁶¹ Samotná formulace zákona o hlavním městě Praze se však liší od úpravy postavení městských částí, či městských obvodů, v územně členěných statutárních městech v zákoně o obcích. Výrazným rozdílem je, že podle zákona o hlavním městě Praze městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.¹⁶²

Postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost tedy určuje zákon o hlavním městě Praze, zvláštní zákony a Statut. Městské části též zajišťují výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu.¹⁶³ Podle těchto ustanovení naplňují městské

¹⁶⁰ § 11 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ § 6 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ podle § 3 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, se zvláštním zákonem rozumí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

části postavení subjektu práva, avšak nejsou samostatným subjektem, a to ani, když za podmínek stanovených zákonem a Statutem nakládají s majetkem hlavního města Prahy, když mohou nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy a nikoliv do svého.¹⁶⁴ Pražské městské části jsou spíše v postavení správce majetku hlavního města Prahy jako celku. Toto je zřejmé zejména z formulace § 34 odst. 3, podle kterého městské části nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy. Při nakládání se svěřeným majetkem vykonávají práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem a dále § 34 odst. 5, podle kterého mohou městské části nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy, přičemž se tyto věci městským částem svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví hlavního města Prahy. Městské části hlavního města Prahy tak žádným vlastním majetkem nedisponují.¹⁶⁵

Městská část Prahy tedy není stejně, jako městské části, či městské obvody, územně členěného statutárního města, veřejnoprávní korporací. Tou je pouze hlavní město Praha, které tak má právní subjektivitu. Toto nikterak nemění ani zavádějící formulace zákona o hlavním městě Praze, který v § 2 odst. 1, doslova uvádí: „Úkoly patřící do samosprávy městských částí (dále jen samostatná působnost městských částí) plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy (dále jen „Statut“) a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.“

Městská část hlavního města Prahy je spravována zastupitelstvem městské části, dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. Na tomto místě je vhodné zmínit, že městská část Prahy nemusí ze zákona volit radu městské části, a to v těch případech, kde má zastupitelstvo městské části méně než 15 členů.¹⁶⁶ V městské části, kde se rada městské části nevolí, plní její funkci starosta městské části, a to až na výjimky, které plní zastupitelstvo městské části.¹⁶⁷ Městské části jsou správním obvodem, jen je-li jim zákonem nebo Statutem svěřen výkon přenesené působnosti. Městské části mají vlastní rozpočet a za podmínek stanovených tímto zákonem, zvláštním zákonem a Statutem hospodaří podle něj.¹⁶⁸

¹⁶⁴ § 34 odst. 5 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, sp.zn. 3 Ao 9/2011-219.

¹⁶⁶ § 95 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ § 95 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁸ § 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Statut hlavního města Prahy ve svých úvodních ustanoveních určuje, že se hlavní město Praha člení na městské části, jejichž názvy a území jsou uvedeny v příloze č. 1 této vyhlášky.¹⁶⁹ Příloha pak obsahuje následující výčet městských částí: Praha 1, Praha 2, Praha 3, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 8, Praha 9, Praha 10, Praha 11, Praha 12, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha – Benice, Praha- Běchovice, Praha – Březiněves, Praha – Čakovice, Praha – Dolní Chabry, Praha- Dolní Měcholupy, Praha – Dolní Počernice, Praha – Dubeč, Praha – Ďáblice, Praha 20, Praha 19, Praha – Klánovice, Praha – Koloděje, Praha – Kolovraty, Praha – Královice, Praha – Křeslice, Praha – Kunratice, Praha 18, Praha – Libuš, Praha – Lipence, Praha – Lochkov, Praha – Lysolaje, Praha – Nebušice, Praha – Nedvězí, Praha – Petrovice, Praha – Přední Kopanina, Praha 16, Praha – Řeporyje, Praha 17, Praha – Satalice, Praha- Slivenec, Praha – Suchdol, Praha – Šeberov, Praha – Štěrboholy, Praha – Troja, Praha 22, Praha – Újezd, Praha 21, Praha – Velká Chuchle, Praha – Vinoř, Praha – Zbraslav, Praha – Zličín.

Zajímavé je, že některé městské části jsou označeny pouze číslem, přičemž jiné svým vlastním osobitým názvem. Názvy jistě vycházejí z historicky zažitého označení daného území. Dovolím si však poznámku, že takové osobitější označení mohly dostat všechny části, když v podstatě každá část Prahy má své vlastní označení pro danou čtvrť, či lépe řečeno katastrální území (viz Braník, Krč, Smíchov a pod.). Je však pravdou, že například Praha 4 pod sebou skýtá jak katastrální území Krč, tak katastrální území Braník, Modřany a další. Ostatně toto není tématem této práce, chtěl jsem poukázat na to, jakým způsobem hlavní město Praha ve Statutu své části označilo. Další část přílohy č. 1 přesně vymezuje území jednotlivých městských částí, a to značně podrobně.

Statut hlavního města Prahy též ve svých přílohách č. 2 a 3 vymezuje samostatnou a přenesenou působnost, kterou svým městským částem svěřuje nad rozsah stanovený zákonem. Dále též vyjmenovává jaké záležitosti se nad rozsah přenesené působnosti stanovené zákonem té které městské části svěřují.¹⁷⁰

Jedna z nejdůležitějších otázek, kterou Statut upravuje, je majetek hlavního města Prahy, který se svěřuje městským částem a rozsah oprávnění městských částí nakládat s tímto majetkem. Hlavní město Praha na rozdíl od Brna a Plzně, jejichž statutům jsem se

¹⁶⁹ § 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m., Obecně závazná vyhláška, kterou se vydává statut Hlavního města Prahy.

¹⁷⁰ § 4 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m., Obecně závazná vyhláška, kterou se vydává statut Hlavního města Prahy.

výše věnoval, nevyjmenovává jednotlivé orgány hlavního města Prahy a městských částí a neřeší způsob, jakým jednají. Ten ostatně řeší již samotný zákon o hlavním městě Praze. Statut však říká, že městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu, není-li v této vyhlášce stanoveno jinak.¹⁷¹

Hlavní město Praha nemá v rámci veřejné správy České republiky obdoby, lze ho však do jisté míry srovnávat s územně členěnými statutárními městy. Ačkoliv je jim Praha velice podobná, a to jak svou strukturou, tak i svou povahou, lze pozorovat jisté odlišnosti:

1. Základní odlišností je, že nejen Praha má právní subjektivitu, ale mají ji do jisté míry rovněž městské části, byť mohou vystupovat v právních vztazích omezeně jen v rozsahu stanoveném zákonem o Praze a Statutem Prahy.
2. Změny hranic Prahy včetně připojení obce k Praze, či odloučení městské části od Prahy, jsou možné jen zákonem. Odloučení městské části může být pouze, pokud má alespoň 500 obyvatel a s tímto krokem je vysloven souhlas v místním referendu. Zde zákon o Praze požaduje menší počet obyvatelstva pro vznik nové obce než zákon o obcích (1000) a nepožaduje ani samostatné katastrální území. Z toho plyne, že takováto městská část se může odloučit od Prahy, ale pokud nemá samostatné katastrální území a alespoň 1000 obyvatel, nemůže vytvořit novou obec, ale stane se součástí jiné obce.
3. Jsou dány vyšší sankce za znečištění, porušení pořádku, a to fyzické osobě až 50 000 Kč, právnické osobě a podnikateli až 100 000 Kč, či až 500 000 Kč při znečištění veřejného prostranství nebo odložení odpadu mimo vyhrazená místa. Objektivní promlčecí lhůta činí 3 roky (podle zákona o obcích 2 roky). Je otázkou, zdali tato speciální úprava pro Prahu s vyššími sankcemi a s delší promlčecí lhůtou je ústavně správná, či zda není v rozporu s ústavně garantovanou právní rovností. Za stejný delikt bude totiž určitá osoba jinak postihována v Praze a jinak na zbývajícím území státu.
4. Praha vydává Sbíрку právních předpisů hlavního města Prahy, v níž jsou publikovány právní předpisy Prahy a jiné skutečnosti obdobně jako ve Věstníku právních předpisů kraje.

¹⁷¹ čl. 17 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m., Obecně závazná vyhláška, kterou se vydává statut Hlavního města Prahy.

5. Počet členů zastupitelstva Prahy činí 55 - 70, počet členů zastupitelstva v městských částech činí 5 - 45. V horní hranici počtu členů zastupitelstva je určitá nelogičnost, neboť i největší kraje mohou mít jen 65 členů. Do budoucna by se tyto hranice měly srovnat, jinak dochází k preferenci pražských politických stran vůči ostatním krajům. Neboť na mandát člena zastupitelstva hlavního města Prahy a krajů je vyplácen příspěvek ze státního rozpočtu politické straně. Větší počet členů pak samozřejmě vede k vyšším příspěvkům při stejném počtu získaných hlasů.
6. Rada hlavního města Prahy má 11 členů. Při rozdělení pravomocí mezi radu a zastupitelstvo v oblasti hospodaření města platí obecně vyšší částky, do kterých může v hospodářských rozhodnutích jednat rada.
7. Magistrát hlavního města Prahy je organizován jako krajský úřad. Členem úřadu tedy není primátor, ani jeho náměstci. V čele magistrátu stojí ředitel jmenovaný a odvolávaný primátorem po předchozím souhlasu ministra vnitra. Obdobně jsou organizovány úřady městských částí, v jejichž čele stojí tajemník jmenovaný a odvolávaný starostou po předchozím souhlasu ředitele magistrátu. Starosta městské části je členem úřadu jen pokud není v městské části zřízena funkce tajemníka.
8. Velká odlišnost vůči obcím a krajům tkví v označování listin, které u hlavního města Prahy i městských částí nesou označení „Hlavní město Praha“, či „Městská část“ bez ohledu na to, zda jsou vydávány v samostatné či přenesené působnosti. V případě rozhodnutí je odlišnost daná tím, že v samostatné působnosti se použije znak Prahy či městské části, zatímco v přenesené působnosti se použije malý státní znak. Úřední deska Prahy musí být přístupna po 24h denně. Zákon o Praze neupravuje úřední desky městských částí, kde nezbyvá nic jiného, než použít analogicky zákon o obcích.
9. V některých oblastech přenesené působnosti nevykonává Praha působnost kraje, i když je vyšším územním celkem, aby se tak nekoncentrovala působnost města a dozorová působnost kraje- například v případě pořizování územního plánu Prahy vykonává působnost kraje Ministerstvo pro místní rozvoj.

10. Vedle územního plánu Prahy mohou být vydány dílčí územní plány částí Prahy, které musí být v souladu s územním plánem Prahy.¹⁷²

Dalším výrazným rozdílem, který spíše přibližuje hlavní město Prahu ke kraji, je pravomoc zastupitelstva hlavního města Prahy, kterému je v samostatné působnosti vyhrazeno předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.¹⁷³ Zastupitelstvo hlavního města Prahy je též oprávněno předkládat návrhy na zrušení jiných právních předpisů Ústavnímu soudu, jsou-li v rozporu se zákonem.¹⁷⁴ Vhodné je též zmínit, že hlavní město Praha tvoří spolu se Středočeským krajem tzv. Region soudržnosti, jehož rada má sídlo v Praze. Praha tak nevstupuje do svazku obcí, nýbrž spolupracuje na úrovni krajské s jinými kraji. Toto jsou další aspekty, které řadí hlavní město Prahu spíše k vyšším územním samosprávným celkům, ačkoliv v ledasčem blízce připomíná územně členěné statutární město. Samotná zákonodárná iniciativa je důležitou pravomocí v rukou krajů, kterou zákonodárce tak logicky svěřil i hlavnímu městu, když ho vyčlenil jako zvláštní subjekt v rámci územní samosprávy České republiky a propůjčil mu v podstatě též charakter vyššího územního samosprávného celku. Tuto pravomoc chápu jako přirozené rozšíření zákonodárné iniciativy na nositele územní samosprávy, který vnímá problematiku v daném regionu, který samostatně spravuje. Vyšší územní samosprávný celek má tak možnost předložit návrh zákona Poslanecké sněmovně, který může přínosně řešit problematiku v daném regionu. Stejně tak vhodné je toto oprávnění i pro hlavní město Prahu, která je nositelem samosprávy pro značné území, na kterém žije velký počet obyvatel. Hlavní město Praha by v porovnání s kraji v České republice patřila k jednomu z nejlidnatějších celků. Pomíjet nelze samozřejmě ani její významné ekonomické, politické a kulturní postavení, jakožto hlavního města, které je sídlem mnoha státních orgánů, úřadů a institucí. Je též historicky významným celkem po kulturní stránce a je atraktivním místem pro nadnárodní obchodní korporace a zahraniční obchod. Praha tak přitahuje celosvětovou pozornost a je pro Českou republiku významným celkem, který si bezpochyby zaslouží svým charakterem zvláštní postavení, které mu zákon o hlavním městě přiznává. Na druhou stranu by si podobné postavení mohla zasloužit všechna statutární města, když je tak zákon o obcích z nějakého důvodu označil.

¹⁷² KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 245-246.

¹⁷³ § 59 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ § 59 odst. 2 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Za velmi zajímavé považují názory právních teoretiků na právní subjektivitu městských částí hlavního města Prahy, kteří vedou spory o to, zda městské části v podstatě mají, či nemají právní subjektivitu, i když se vesměs shodují, že nejsou samostatnými veřejnoprávními korporacemi. Jak je již uvedeno výše, samotná formulace zákona o hlavním městě Praze se liší od úpravy postavení městských částí, či městských obvodů, v územně členěných statutárních městech v zákoně o obcích. Výrazným rozdílem je, že podle zákona o hlavním městě Praze městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.¹⁷⁵ Odtud se vesměs ve správní vědě dovozuje, že pražské městské části mají vlastní právní subjektivitu, a upřesňuje se, že jde o subjektivitu odvozenou od ústavně garantované subjektivity města. Tato interpretace je však trochu zavádějící, neboť lze považovat za sporné, zda je vůbec možná právní subjektivita u institutů, které nejsou způsobilé vlastnit majetek. Právě vlastnická způsobilost je pražským městským částem důsledně upírána. Vlastníkem veškerého majetku je hlavní město Praha a městské části ho mají svěřeny v rozsahu určeném statutem, s vymezením dalších podmínek pro jeho správu.¹⁷⁶ Zákon o hlavním městě Praze sice v podstatě městské části Prahy přibližuje subjektům práva, ale nejsou jimi. Podle názoru Jiřího Exnera je jediným chybějícím atributem k tomu, aby mohly být městské části hlavního města Prahy prohlášeny za subjekty práva sui generis, jejich vlastnická způsobilost.¹⁷⁷ Zákon o hlavním městě Praze však počítá s tím, že v některých oblastech vykonávají městské části vlastní působnost a rozhodují vlastním jménem o některých otázkách.¹⁷⁸ Zákon tak tedy počítá se samosprávou městské části hlavního města Prahy, byť limitovanou. Ostatně přímo v textu zákona č. 131/2000 Sb. zákonodárce označuje městskou část hlavního města Prahy jako nositele samosprávy, neboť výslovně potvrzuje existenci samosprávy městských částí: „Úkoly patřící do samostatné působnosti městských částí plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy a v rozsahu odpovídajícímu městských částí“.¹⁷⁹

¹⁷⁵ § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁶ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 233.

¹⁷⁷ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 234.

¹⁷⁸ § 18 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, sp.zn. 3 Ao 9/2011-219.

Nejvyšší správní soud několikrát též judikoval o samostatné působnosti a právní subjektivitě městských částí své názory, přičemž jasně určuje, že městská část, jako subjekt samosprávy a jako subjekt, jenž vykonává samostatnou působnost, v některých zákonem a Statutem vymezených oblastech, na svém území, má právo na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a soudního řádu správního.¹⁸⁰ Přičemž Nejvyšší správní soud též řekl, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části.¹⁸¹ Městské části tak mohou do jisté míry, právě s ohledem na svou samosprávu, napadat správní akty a rozhodnutí hlavního města Prahy, jehož jsou v podstatě součástí, avšak jen velmi omezeně, kdy musí jít o přímý a bezprostřední zásah do samosprávy městské části.

Vrchní soud v Praze již dříve řekl, že městská část hlavního města Prahy není ve smyslu čl. 99 Ústavy České republiky ani zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném do 11. 11. 2000, právnickou osobou s vlastní právní subjektivitou.¹⁸² Vrchní soud v Praze též shrnul, že ze zákona o hlavním městě Praze nplyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným, od obce odlišným územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby. Z právní úpravy jednoznačně plyne, že toliko hlavní město Praha, jako jednotka územní samosprávy, je právnickou osobou. Samostatnou působnost vykonává hlavní město Praha, městské části se dle zákona podílí na výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy jen v rozsahu svěřeném zákonem či Statutem, a jen v tomto rozsahu samostatně spravují záležitosti hlavního města Prahy na části tohoto území města. Skutečnost, že městské části nejsou právnickými osobami, nevylučuje, že v určených právních vztazích, kde to vyplývá ze zákonné úpravy, jsou nadány omezenou právní subjektivitou a jednají v omezeném rozsahu svým jménem. To, že jsou nadány určitou dílčí a odvozenou právní subjektivitou, z nich ještě nečiní právnickou osobu.¹⁸³

Není však ani žádný objektivní důvod, proč by měly mít městské části hlavního města jiné postavení v rámci územní samosprávy, než jaké mají městské části, či obvody, územně

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2014, sp. Zn. 6 AOs 2/2013-95.

¹⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, sp.zn. 3 Ao 9/2011-219.

¹⁸² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.12.1999, sp.zn. 6 A 95/96-24.

¹⁸³ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27.4.1999, sp.zn. S A 121/97-20.

členěného statutárního města, ba naopak, kdyby takové postavení měly, nebylo by v souladu s Ústavou. Jak je již několikrát výše zmíněno, Ústava rozeznává územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Hlavní město Praha je sice jistou kombinací obou, avšak pokud by v rámci hlavního města Prahy vznikaly městské části, které by byly veřejnoprávními korporacemi, a tudíž i subjekty práva, byly by v podstatě samostatnými obcemi (v rámci kraje, kterým by byla Praha). Zjevně nelze již základní celek působnosti dělit na celky menší. Proto tedy ani ze zákona o hlavním městě Praze nemůže plynout, a také neplyne, že by městské části byly samostatným, od obce Praha odlišným, územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby. Nehledě na protimluv, že by Pražská obec, jako základní jednotka (a právnická osoba) byla současně tvořena jinými „základními jednotkami“ (a právnickými osobami, pak by totiž Praha byla něčím podobným svazku obcí, což není).¹⁸⁴ Poté by zcela pozbýval celý zákon o hlavním městě Praze smysl a Praha by mohla být krajem, ve kterém by byly samostatné obce. Pokud by tomu bylo jinak, tedy že by městské části hlavního města Prahy byly subjekty práva, nebylo by to konformní s ústavním pořádkem, neboť by tak vznikl celek, který Ústava v rámci územní samosprávy nezná.

Hlavní město Praha je tak zvláštním druhem územního samosprávného celku, který si zasluhuje velký kus pozornosti při zkoumání druhů obcí v rámci veřejné správy České republiky. Jeho zvláštností je jeho postavení obce a kraje zároveň a též další odlišnosti, kterým se práce věnovala výše. Neopominutelná je též problematika právní subjektivity pražských městských částí, neboť pokud by jí měly, jednalo by se o další druh obce v rámci veřejné správy České republiky. Jak je však podrobně rozebráno výše, pražské městské části, ačkoliv jsou nadány jistou mírou samostatného právního jednání, nejsou veřejnoprávními korporacemi, jen se podílejí na výkonu samosprávy hlavního města Prahy, a nejsou tak dalším druhem obce.

Z mého pohledu je současné řešení, tedy že hlavní město Praha je v podstatě z pohledu občanů, i svým názvem, celistvým městem, které je svým uspořádáním blízké územně členěnému statutárnímu městu, přičemž má zároveň charakter kraje, vhodné. Na druhou stranu bych si uměl představit i situaci, kdy by hlavní město Praha bylo podřízeno obecnímu zřízení a samo by bylo územně členěným statutárním městem, bez charakteru

¹⁸⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.12.1999, sp.zn. 6 A 95/96-24.

kraje, a to i s ohledem na jeho velikost a lidnatost. Zajisté by mu to nikterak neubíralo na jeho výsadním postavení hlavního města České republiky. Popřípadě by byla možná i situace, kdy by všechna statutární města a hlavní město Praha byly vyčleněny pod zvláštní zákon, který by jim přiznával stejné postavení a pravomoci. Ostatně to období bylo i v minulosti, kdy byla statutární města vyňata z působnosti obecního zřízení, což jim právě dávalo ono zvláštní postavení, oproti ostatním obcím.

5 Druhy obcí – úvaha de lege ferenda

V předchozích kapitolách práce popisovala soustavu územní samosprávy v systému veřejné správy České republiky, kde jsem neopomněla ani dnes již neexistující okresní úřady. Novela územní samosprávy po roce 1990 navázala na svůj historický vývoj v době rakouské monarchie a posléze první republiky. Nelze vynechat ani období národních výborů, které na našem území působily od roku 1954 až do reformy územní samosprávy začátkem devadesátých let 20. století. Jak bylo již výše uvedeno, Česká republika je bezpochyby moderní evropský právní stát, stojící na demokratických principech, které ctí též dělbu moci a právo na územní samosprávu, na kterou stát též přenáší část své působnosti. Při psaní předchozích kapitol jsem si však neustále kladl otázku, proč malá země, jakou je Česká republika, má tolik druhů územních samosprávných celků? Odpověď spatřuji v dychtivých pokusech zákonodárců po roce 1990, navázat na historický vývoj územní samosprávy, zejména tedy obecního zřízení.

Česká republika má několik specifíků ve svém územním členění. Ústava rozeznává na úrovni územní samosprávy územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Mimo ně existuje na území České republiky ještě hlavní město Praha, které je kombinací obou. Vedle tohoto však zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, člení Českou republiku na kraje, kraje na okresy a okresy na obce a vojenské újezdy. Tento zákon však nevyjmenovává 13 krajů tak, jako krajské zřízení, nýbrž 7 krajů, a to Středočeský se sídlem v Praze, Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích, Západočeský se sídlem v Plzni, Severočeský se sídlem Ústí nad Labem, Východočeský se sídlem v Hradci Králové, Jihomoravský se sídlem v Brně a Severomoravský se sídlem v Ostravě.¹⁸⁵ I přes to, že okresní správa již v České republice zanikla, člení území krajů tento zákon na okresy. Jako zcela samostatnou jednotku, v kontextu s pojetím samostatného zákona o hlavním městě Praze, vyčleňuje zákon o územním členění státu hlavní město Prahu a určuje, že se člení na 10 obvodů, které mají být určeny výčtem městských částí prováděcím předpisem ministerstva vnitra.¹⁸⁶ Toto členění státu je důležité zejména pro soustavu orgánů veřejné správy, jako například soudů

¹⁸⁵ § 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁶ § 2 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

a státních zastupitelství, které nekopírují územní členění podle obecního a krajského zřízení, nýbrž podle zákona o územním členění státu.

Otázkou však je, proč nikoliv velký stát, jakým je Česká republika jak svou rozlohou, tak i počtem obyvatel, má v podstatě dualitu v rámci svého územního členění. Tím nemyslím obce a jejich počet v České republice, ty jsou základní jednotkou územní samosprávy a jejich vyšší počet nevnímám jako nevýhodu, ba naopak. Avšak kladu si otázku, zda by nestačilo, kdyby v rámci krajského zřízení existovalo 7 krajů tak, jak je vyjmenovává zákon o územním členění státu? Na druhou stranu by se nepochybně setkalo s velkým odporem, kdyby v České republice namísto okresních úřadů vzniklo pouze 7 krajů. Již samotný přenos části působnosti okresních úřadů na kraje v současné podobě vyvolalo kritiku této změny, že se jedná o centralizaci moci.

Stejně tak bych si mohl klást u okresů otázku, proč se podle zákona o územním členění státu kraje člení na okresy, když okresní úřady již od roku 2002 v systému veřejné správy České republiky nejsou? Kromě organizace některých orgánů státní správy již okresy svůj smysl nemají.

V samotném, dříve kritizovaném, procesu zrušení okresních úřadů a přenosu části jejich pravomocí na kraje nespátřuji prvky centralizace moci v rukou menšího počtu subjektů, s působností pro větší území. Dřívější soustava okresních úřadů však představovala, narozdíl od krajského zřízení, apolitickou soustavu úřadů, v jejichž čele stál vládou jmenovaný přednosta, tedy nikoliv politik, ovlivňovaný svou stranickou příslušností a různými koaličními dohodami. Jejich další výhodou bylo též menší území, pro které vykonávaly svou působnost. Naproti těmto výhodám však stavím větší počet okresních úřadů v porovnání s krajskými, který by se mohl zdát pro naše území až zbytečným. Právě i s ohledem na právo na územní samosprávu považuji za vhodnější, aby místní záležitosti, ať už na obecní, či krajské úrovni, spravovali občané dané obce a daného kraje skrze demokratické, přímé, rovné a tajné volby, ve kterých zvolí své zastupitele do příslušného zastupitelstva samosprávného celku, který poté vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost. Právě na některé obce a na kraje byly přeneseny působnosti okresních úřadů, což vnímám pozitivně.

5.1 K obci a městysu

Bliže se však chci zaměřit na jednotlivé druhy obcí. Mnohdy je namítáno, že v České republice je až neúměrně vysoký počet obcí, kterých je přes 6 000. Jedná se však o základní jednotky územní samosprávy, a právě jejich prostřednictvím je vykonávána samospráva občanů na nejnižší, a též nejdůležitější úrovni. Jsou to obce, které nejvíce ovlivňují každodenní život svých obyvatel. Je tedy v zájmu občanů, aby obce dobře fungovaly a dobře spravovaly své záležitosti. Proto je z mého pohledu lepší, když existuje více samostatných obcí, ač menších, které spravují své záležitosti, než aby se obce slučovaly ve větší celky. Někdy je však pro obce z ekonomických důvodů výhodnější, aby se staly většími subjekty s vyšším počtem obyvatel. Je samozřejmě mnohdy též vhodné, aby menší celky, které mají třeba jen pár desítek obyvatel, spadaly pod jednu jinou obec, neboť by nebylo hospodárné, ani účelné, aby se v takovýchto menších subjektech tvořilo zastupitelstvo a volil starosta, a aby zde vůbec fungoval obecní úřad. Problémem je též to, že mnohdy nemá ani místní obyvatelstvo zájem na vlastní samosprávě a raději se přidají k jiné obci. Tyto situace je však třeba posuzovat individuálně a vždy pochopitelně závisí na vůli a možnostech místních obyvatel. Nechci zde však posuzovat podmínky v jednotlivých obcích a výhody, či nevýhody jejich velikosti a místního uspořádání. Narozdíl od krajů, kdy jsem si kladl otázku, zda by nebylo vhodné, kdyby existovalo jen 7 krajů tak, jak je vyjmenovává zákon o územním členění státu, jsem v případě obcí naopak příznivcem jejich většího počtu na území České republiky, které tak tvoří základ samosprávy v systému naší veřejné správy.

Jinou otázkou však je, zda má nějaký větší význam rozmanitost jednotlivých druhů obcí tak, jak je vyjmenovává zákon o obcích, myslím tedy obec, městys, město a statutární město. Jako základní jednotku zde máme obec, která je též základním druhem územně samosprávného celku. Vedle obce existuje městys, město a statutární město. Z mého pohledu je nejzbytečnějším druhem městys. Tento druh obce se vrátil do českého obecního zřízení v roce 2006. Městys je označení pro obec, kterou na návrh obce, po vyjádření vlády, stanoví předseda Poslanecké sněmovny. Označení městys má nárok užívat též obec, která byla oprávněna tento název užívat přede dnem 17. května 1954, tedy přede dnem nabytí zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, který název městys již dále

nepoužíval.¹⁸⁷ Tento název se do obecního zřízení vrátil až 1. července 2006, na základě zákona č. 234/2006 Sb. Jedná se však o navrácení historického označení zpět do platné úpravy, než o jakoukoliv významnější změnu. Městysem bylo v období feudalismu označované městečko, kdy bylo toto odlišení spojeno s rozdílným právním postavením. Po zrušení poddanství v roce 1948 šlo poté spíše o prestižní označení.¹⁸⁸

Dalo by se shrnout, že městys nepřináší pro obec žádný jiný význam, než změnu názvu a tím pádem i drobné změny v označení jeho orgánů. Městysem totiž může být v podstatě jakákoliv obec, která o to požádá a je po projednání vlády městysem stanovena předsedou Poslanecké sněmovny. Jakýkoliv prestižní význam, který takové označení mívalo, však v současném obecním zřízení zcela vymizel. Dnes tato odlišnost může sloužit k navázání na historické označení dané obce, či ke zvýšení ega jejich představitelů. Stálo by však za zamyšlení, zda by nedávala smysl alespoň nějaká odlišnost, která by dodávala městysu prestiž a změnila by podmínky pro to, aby se obec mohla stát městysem. Městys by například mohl vždy povinně ustanovit radu městyse, tedy že by se jím mohla stát obec, která má alespoň 15 členů zastupitelstva. Popřípadě by mohl městys být vždy obcí s úřadem pověřeným výkonem přenesené působnosti. Či by mohla být městysem obec, která by vykonávala určitý širší okruh působnosti i pro ostatní obce v okolí.

Tím by se jasně vymezil pojem městyse, který by danou obec odlišoval a měl by pak důvodné postavení v systému veřejné správy České republiky. V opačném případě nemá v rámci obecního zřízení existence městyse žádný význam. Nehledě na to, že pojem městys zní pro veřejnost neobvykle a málokdo si pod ním dokáže něco představit, zejména tedy, zda se jedná o celek, který se jakýmkoliv způsobem odlišuje od jiné obce, či nikoliv.

5.2 K městům

Dalším druhem obce, který určuje obecní zřízení, je město. Město je však, narozdíl od městyse, trvale užívaný pojem, kterým se označují větší obce. Obecní zřízení určuje jasná pravidla pro to, aby se obce mohly stát městem. Existuje tedy podmínka minimálního počtu obyvatel, či alespoň historické kontinuity, tedy že daná obec byla městem před rokem 1954, kdy nástupem soustavy národních výborů pozbylo mnoho obcí statut města. Zde však stojí za povšimnutí, že město se v základu svým postavením

¹⁸⁷ § 3 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 94.

v podstatě nikterak neliší od obce, či městyse. Má stejné orgány, které se i stejně, až na drobnou jazykovou odlišnost, nazývají. Ne každé město musí volit městskou radu a ne každé město za zákona vykonává přenesenou působnost. Města tedy též nemají vůči obcím a městysům žádné prestižnější postavení, které by vyplývalo z obecního zřízení. Jedná se tedy pouze o větší obec, která splňuje zákonné podmínky pro to, aby se mohla stát městem. V praxi se tak jedná o větší, zejména tedy lidnatější, obce.

Pokud jsem v případě městysů řešil otázku jejich možné odlišnosti v obecním zřízení *de lege ferenda*, bylo by pak logické, aby podobné podmínky platily i pro město. Tedy že by každé město volilo obligatorně městskou radu a bylo by pověřeno výkonem přenesené působnosti. Rozsah by však záležel na geografické poloze, kdy by jistě nebylo žádoucí, aby město vykonávalo rozšířenou působnost, když se nedaleko nachází statutární město, které přenesenou působnost vykonává vždy. Jistá část přenesené působnosti by však měla být každému městu propůjčena, aby jeho statut města měl nějaký význam. Například výkon přenesené působnosti matričního úřadu a stavebního úřadu by mohl být v každém městě obyvatelstvem vřele vítána.

Stejně tak i ustanovení městské rady, jako dalšího orgánu města by danému územnímu samosprávnému celku dodalo na prestiži, popřípadě i zákonná povinnost zřídit městskou policii, kterou má dnes ze zákona jen hlavní město Praha. Na druhou stranu by však takovéto změny mohly vyvolat debatu nad tím, zda neexistuje mnoho měst, případně i městysů. Mohla by vyvolat i tendence některým celkům tento statut odebrat, aby se jejich působnost na daném území nekryla. Osobně bych byl mnohde příznivcem takové změny, neboť „povyšování“ obcí, když toto má za následek jen jiné označení daného územního samosprávného celku a jeho orgánů, mi přijde zbytečné.

5.3 Ke statutárním městům a k hlavnímu městu Praze

Vedle měst existuje ještě prestižnější druh obcí, a to statutární města. Jejich historické postavení spočívalo v tom, že se neřídila obecním zřízením, nýbrž vlastním statutem. V dnešním pojetí obecního zřízení tento svůj význam však ztratila. Statutární města i dnes mohou přijmout statut a tím určit své vnitřní uspořádání, jsou však stále podřízena obecnímu zřízení. Pomínu-li odlišné označení orgánů statutárního města, kdy namísto starosty má primátora a namísto městského úřadu magistrát, je v podstatě uspořádání územně nečleněných statutárních měst identické s jinými obcemi, které volí

radu. I tak lze oproti ostatním druhům obcí nalézt v případě statutárních měst jisté odlišnosti, které jim zákon přiznává. Jedná se zejména o to, že statutární město může být určeno jen zákonem. Není tedy možné, aby obec požádala o povýšení na statutární město, na rozdíl od dřívějšího pojetí v zákoně o obcích. Je k tomu vždy třeba změna zákona o obcích, který statutární města taxativně vyjmenovává. Mimo tuto odlišnost se mohou statutární města členit na městské části, či městské obvody. A právě v takovém případě přijímají svůj statut, kterým upraví vnitřní uspořádání města. Většina statutárních měst se však nečlení a některá jen z části. Dalším rozdílem je též výkon přenesené působnosti, kdy statutární města vykonávají přenesenou působnost v rozsahu obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.

Statutárními městy se stávají větší a v daném regionu významnější města. Nejedná se však vždy ani o krajská města, když v některých krajích je více statutárních měst, jako například ve Středočeském kraji. Díky tomu, že počet statutárních měst v České republice vzrostl na 25, čímž se výrazně zvýšil, pozbývá prakticky toto označení na své prestiži.

Porovnávám-li města a statutární města, nevidím důvod, proč některá byla „povýšena“ na statutární. V podstatě pro ně nic nezměnilo, vyjma označení jejich orgánů, nerozhodla-li se členit na městské části, či obvody. Kdyby statutární města byla vyňata z obecního zřízení a řídila by se zvláštním zákonem, například kdyby existoval zákon o statutárních městech, částečně by se jim tím vrátil jejich historický význam, kdy měla zvláštní postavení vůči jiným obcím. Nejsem příznivcem existence zbytečného počtu právních předpisů, avšak statutární města by mohla mít například stejné postavení, jako má hlavní město Praha. Ta ostatně byla v pojetí zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze z roku 1990 statutárním městem, které bylo současně hlavním městem České republiky a federace. Čímž docházím k závěrům, že by se mohl jeden právní předpis vztahovat na hlavní město Prahu a statutární města a přiznat jim tak stejné postavení, i stejné pravomoci. Toto řešení by však narazilo na problém, že hlavní město Praha má zároveň postavení vyššího územního samosprávného celku a jistě by nebylo žádoucí toto postavení přiznat všem statutárním městům. Tím by byl do jisté míry nabeurán ústavní princip. Ústava rozeznává pouze územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Zároveň by se narušil vztah krajů a statutárních měst, která jsou dnes na území každého kraje. Hlavní město Praha je však důkazem, že lze celku s označením město

přiznat zvláštní postavení a rozšířit mu zvláštním zákonem jeho působnost. Proč by toto nebylo možné též pro statutární města, za předpokladu, že by byla jasně určena jako územní samosprávné celky, pro které by však platil zvláštní zákon, který by podrobněji řešil jejich strukturu, pravomoci a působnost.

Nesouhlasil bych s tím, aby se musela všechna statutární města ze zákona členit na městské části, či obvody. Taková zákonná povinnost by byla zbytečná. Vznikaly by pouze další funkce a orgány, které v podstatě nejsou pro správu města potřeba. Nevidím však žádný důvod, proč nemá zastupitelstvo statutárního města zákonodárnou iniciativu vůči Poslanecké sněmovně České republiky, když tuto pravomoc má Praha. Samozřejmě rozdíl vyplývá z toho, že Praha má postavení vyššího územního samosprávného celku, ale v případě statutárních měst se bezesporu jedná o lidnatější a významná města, která by v rámci svého postavení, a poznatků ze své každodenní problematiky, mohla přinést zajímavé návrhy Poslanecké sněmovně. Navíc by toto nikterak nenarušilo zákonodárny proces. Města by měla jen právo navrhnout zákony k projednání a do dalšího projednávání by, stejně jako dnes kraje a hlavní město Praha, již nezasahovala.

Pokud by byla statutární města vyčleněna z působnosti obecního zřízení a řídila by se zvláštním zákonem, vznikl by prostor pro lepší vymezení jejich pravomocí a působností. Stejně tak by si zajisté zasloužily větší pozornost též městské části, či městské obvody. Pozastavím se zde nad tím, že statutární město se může členit na městské části, či městské obvody, kdy zde existují vedle sebe dva pojmy- městské části a obvody. Tyto se od sebe však nijak neliší, zákon pouze statutárním městům umožňuje tyto své organizační jednotky nazvat buď částmi, nebo obvody. Je tedy jen na zastupitelstvu statutárního města, které ze dvou nabízejících se označení při územním členění ve svých podmínkách zvolí. Dle mého názoru tato nadbytečná dualita terminologie vyplývá ze zákona o územním členění státu, který člení Prahu na 10 obvodů, a ze zákona o hlavním městě Praze, který Praze umožňuje zřizovat v jednotlivých obvodech městské části. V případě Prahy se však jedná o zcela odlišné celky, kdy jeden je městskou částí, stejně, jako v rámci statutárních měst, a druhý je správním obvodem. Není zde tedy žádný logický důvod pro dualitu v označení těchto částí statutárních měst, kdy může být označení obvod zaměňováno se správním obvodem, ve smyslu zákona o územním členění státu. Ten však o statutárních městech nehovoří a členění obcí vůbec neřeší.

Další otázkou je právní subjektivita městských částí, či obvodů, a to zejména v porovnání s městskými částmi hlavního města Prahy. Jak bylo několikrát výše zmíněno, Ústava rozeznává územní samosprávu pouze na úrovni územních samosprávných celků a vyšších územních samosprávných celků. Pokud by se přiznala městským částem, či obvodům, právní subjektivita, vznikly by tak další úrovně územní samosprávy. Avšak v případě hlavního města Prahy, která je zcela ojedinělým subjektem územní samosprávy, který hlavním městem státu určuje Ústava, a který se řídí vlastním zákonem, mohou jeho městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupovat v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Naproti tomu městské části, či obvody, statutárního města jednají jménem statutárního města v záležitostech, které jim svěřil zákon nebo statut. Právní jednání pro město uskutečňují orgány a představitelé městských částí pod hlavičkou města přímo bez jakéhokoliv dalšího zmocnění.

Není však žádný zřejmý důvod, proč v obecním zřízení není explicitně městským částem, či obvodům, statutárního města umožněno vystupovat v právních vztazích vlastním jménem a nést odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Za pozornost tedy stojí odlišné pojetí městských částí hlavního města Prahy a statutárních měst. Až na výjimky je Praha svým uspořádáním velice blízká uspořádání územně členěných statutárních měst v obecním zřízení. I proto jsem toho názoru, že hlavní město Praha a statutární města by mohla být upravena společným zvláštním zákonem. V takovém případě by mohly být shodně upraveny i jejich městské části.

Přiznání částečné právní subjektivity městským částem by nemuselo znamenat narušení zásad územní samosprávy, zejména pokud by měly městské části zákonem přiznanou omezenou subjektivitu. Ta by byla nadále blíže upravena statutem daného města, které by na městské části, stejně jako v současném pojetí, přeneslo další působnost a blíže ji vymezila. Též by takto mohlo být městským částem umožněno vlastnit majetek, a to ten, který nabydou samy, nebo který do jejich vlastnictví svěří město statutem. Přece jen se jedná o celky, které, ačkoliv jim to zákon výslovně nepřiznává, jsou svým charakterem samosprávnými celky. Mají vlastní orgány, a to stejné jako obce, tedy zastupitelstvo, úřad, radu, starostu a též zvláštní orgány. Volby do zastupitelstva městských částí se řídí stejným zákonem, jako volby do samotných zastupitelstev statutárních měst, potažmo i ostatních obcí. Přiznává-li zákon městským částem v podstatě právo na

samosprávu, není důvod, proč by jim nemohl umožnit vlastnit majetek a nakládat s ním a též vystupovat v právních vztazích svým jménem a nést odpovědnost z nich vyplývající, ačkoliv by i nadále byly organizačními jednotkami v rámci statutárního města.

V dřívější úpravě obecního zřízení zákonem č. 367/1990 Sb., respektive judikaturou (Pl. ÚS 40/1995), bylo městským částem a obvodům umožněno přijímat obecně závazné vyhlášky. To je v současné právní úpravě, a to jak v obecním zřízení, tak v zákoně o hlavním městě Praze, výslovně vyloučeno. To jistě plyne z toho pojetí, že se nejedná o samostatné subjekty práva, ale pouze o organizační jednotky statutárních měst a hlavního města Prahy. Je-li však městským částem přiznáno právo na vlastní samosprávu, kterou v ní vykonávají její občané na základě demokratických principů, stejně jako v územních samosprávných celcích, nevidím důvod, proč by se nemohly stát subjekty práva, posléze i jednotkou územní samosprávy v rámci statutárních měst, či hlavního města Prahy.

V současném pojetí není mezi statutárním městem či hlavním městem Prahou, a jeho částmi vztah nadřízenosti a podřízenosti, avšak je to právě statutární město, či hlavní město Praha, kdo blíže upravuje své vnitřní poměry a může působnost jednotlivých částí upravit, přesunout a též rozhoduje o jejich zřízení a zrušení. Hlavní město Praha a statutární města též ve správním řízení vystupují jako druhý stupeň ve věcech, kde v prvním stupni rozhodovaly orgány městských částí. Z toho tedy vyplývá, že i v případě, že by městským částem byla přiznána právní subjektivita a ony se tak staly veřejnoprávními korporacemi, bylo by to hlavní město Praha, či statutární města, kdo by nad nimi vykonával dohled a v podstatě i rozhodoval o jejich existenci. Po jejich zřízení by se městské části staly samostatnými subjekty územní samosprávy v rámci daného členěného statutárního města, či hlavního města Prahy, a vykonávaly by tak územní samosprávu pro svůj územní obvod, na stejných principech, jako to činí samotné statutární město, či hlavní město Praha.

I tak by zůstávaly městské části pouze součástí většího celku, který by statutem, který se přijímá formou obecně závazné vyhlášky, upravoval poměry mezi statutárním městem, či hlavním městem Prahou, a jejich částmi. Zákon by mohl určovat pouze základní vztahy mezi statutárním městem, či hlavním městem Prahou, a jejich částmi, které by byly jasně vymezené, avšak přenos dalších pravomocí, i jejich výkon mezi jednotlivými částmi města, by řešilo statutární město, či Praha, samotně.

Pokud by pak bylo městským částem přiznáno právo na právo tvorbu, tedy zejména přijímání obecně závazných vyhlášek, které jsou originální právo tvorbu v rámci samostatné působnosti, bylo by nezbytné, aby statut města řešil i případnou kolizi mezi takovými podzákonými právními předpisy vydanými městem a předpisy vydanými jeho částmi. Na druhé straně, je-li městským částem přiznáno právo na vlastní samosprávu, posléze byla-li by jim přiznána právní subjektivita, není důvod, proč by jim mělo být upřeno právo na vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými by regulovaly právní vztahy v rámci svého území. Nezbytností by zde však bylo, aby i v této oblasti vykonávalo dohled statutární město, či hlavní město Praha, a to podobně, jako to vůči nim provádí Ministerstvo vnitra. Tedy mít právo sistačního rozhodnutí vůči obecně závazným vyhláškám městských částí, posléze i právo podat návrh na jejich zrušení k Ústavnímu soudu. Vhodná by byla též povinnost městských částí dopředu obecně závaznou vyhlášku prokonzultovat se statutárním městem, či hlavním městem Prahou.

Dovolím si shrnout, že jsem příznivcem toho, aby byla městským částem do jisté míry přiznána právní subjektivita, neboť jak jsem popsal výše, zákon je do jisté míry staví do stejné pozice, jako územní samosprávné celky, zejména tedy jejich vnitřním členěním a jejich orgány a též způsobem ustanovování zastupitelstva. Ty tak fungují v podstatě jako obce existující v rámci statutárních měst, jen jim není přiznána právní subjektivita, což je do jisté míry nelogické.

Pokud by tedy došlo ke změně právní úpravy statutárních měst, a to tak, že by se řídily zvláštním zákonem, shodně s hlavním městem Prahou, nebyl by problém vyřešit i případnou kolizi s ústavními principy územní samosprávy, která by mohla být Ústavou přiznána územním samosprávným celkům, vyšším územním samosprávným celkům, explicitně i hlavnímu městu Praze a městským částem územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy, což by blíže upravil zákon.

Pokud jsem výše uvažoval, zda by nemělo město ze zákona zřizovat jako jeden ze svých orgánů městskou policii, pak by jí logicky měly ze zákona zřizovat i statutární města. Takovou povinnost má ze zákona jen hlavní město Praha. V praxi sice většina měst, a snad všechna statutární města, městskou policii zřizují. Je to pro ně užitečný orgán pro zabezpečování záležitostí místního pořádku a jedná se i o jistou prestiž. Podle obecního zřízení a zákona o obecní policii může obecní/městskou policii zřídit každá obec. Mnohdy je pochopitelně otázka obecní/městské policie spíše ekonomického rázu, kdy musí obec

ve svém rozpočtu nalézt prostředky na její provoz. Zde by bylo též vhodné řešit otázku eventuální finanční výpomoci městům při zřizování a financování městské policie, i když se jedná o činnost v samostatné působnosti obce. To však není předmětem této práce. Jsem však toho názoru, že má-li obec statut města, měla by se odlišovat od obcí a městysů, a to též svými orgány, které by zřizovala ze zákona. Obecní/městská policie je z mého pohledu důležitým orgánem, který pomáhá obci k udržení místního pořádku a řešení každodenní problematiky na různých úrovních, dohlíží též na dodržování právních předpisů obcí. Je tedy na místě, aby větší obce tento orgán měly. Je též možné, aby více obcí uzavřelo veřejnoprávní smlouvu, na základě které by mohla obecní/městská policie jedné obce, vykonávat svou působnost i pro jinou obec, takže by město mohlo prostřednictvím městské policie napomáhat okolním obcím a městysům v zajišťování místních záležitostí.

5.4 K přímé volbě starostů/primátorů a radních

Oblastí, kterou se mnozí zabývají, je přímá volba starostů a primátorů. Nechtěl jsem se zprvu tomuto tématu v práci vůbec věnovat, na druhé straně je toto téma v současnosti stále aktuálnější a s jednotlivými druhy obcí úzce souvisí. Pro aplikaci přímé volby představitelů obcí by se však musel zásadně změnit systém voleb do obecních zastupitelstev a též rozsah jejich pravomocí.

Jednou z důležitých otázek také je, zda volit jen starosty, či primátory, anebo i jejich zástupce, popřípadě i členy obecní rady. Anebo zda svěřit přímo volenému starostovi, či primátorovi, výkon pravomoci rady, či alespoň pravomoc jmenovat své zástupce a ustanovit radu z řad zastupitelstva. Zastávám názor, že přímá volba všech starostů, či primátorů, není potřeba ve všech druzích obcí, ba naopak, že by ani nemusela být žádoucí. V menších obcích a městysech bývají volby převážně o osobnostech, nežli o politických stranách, na rozdíl od větších měst. V menších obcích, kde se mnohdy ani nevolí rada, se do zastupitelstva dostávají osoby, které voliči osobně znají a ti ze svého pléna volí starostu, místostarostu a popřípadě i členy rady. Starostou se většinou stává osoba, která má v takové menší obci všeobecnou podporu. Zpětná vazba na voliče a dobrá znalost místní problematiky zde není problém. I proto bych uvažoval o zavedení přímé volby spíše u primátorů ve statutárních městech a v hlavním městě Praze, popřípadě v lidnatějších městech, což by mohl být jeden z dalších znaků, kterým by se odlišovala

města a statutární města od menších územních samosprávných celků, tedy obcí a městysů. Právě v lidnatějších městech se často stává, že voliči neznají osobně kandidáty a volí spíše podle jejich stranické příslušnosti. Samotné představitele města a městskou radu poté volí zastupitelstvo a volič již nemá šanci toto dále ovlivnit. Proto by v případě změny volebního systému mohlo přijít vhod, aby voliči mohli přímo zvolit starostu/primátora, anebo případně i členy rady. Členové rady by pak mohli být voleni přímo pro jednotlivé oblasti, jako je sport, kultura, životní prostředí a podobně. Anebo by pro tyto oblasti byli určeni primátorem.

Jsem tedy spíše příznivcem zavedení přímé volby ve větších, lidnatějších obcích, tedy zejména ve městech a ve statutárních městech a pochopitelně v hlavním městě Praze. Co se týče městských částí a městských obvodů, musely by se řídit stejnými pravidly, jako v jiných obcích, tedy podle jejich lidnatosti. Tím by došlo k vymezení dalšího druhu obce, a to podle toho, zda se v dané obci volí starosta přímo, či ne.

V souvislosti s tím jde otázka, zda by bylo vhodné ponechat poměrný volební systém při volbách do obecního zastupitelstva. Pokud by byl ponechán, bylo by nezbytné, aby primátor, za pomoci rady, mohl zastávat svou funkci a naplňovat svůj volební program a nebyl závislý na vůli zastupitelstva, které by mělo zejména kontrolní a schvalovací funkci v zákonem stanovených případech. Zodpovídat by se však měli přímo volení zástupci voličům a měli by být jimi odvolatelní, a to na základě referenda, které by mohlo vyvolat též zastupitelstvo, či občané na základě svého petičního práva. Přesnější úvahy o změnách volebního systému však nejsou tématem této práce, zde jen uvažuji o dalším možném odlišení některých druhů obcí, a to na základě ustanovování jejich orgánů.

Přímá volba primátorů, popřípadě i členů rady by mohl být vhodný nástroj pro to, aby dění na komunální úrovni nebylo ovlivňováno jen politickými tendencemi, zejména koaličními dohodami politických stran v zastupitelstvu, které jsou mnohdy spíše k tíži rozvoje města. Přímé zvolení představitelů města by měli lepší přímou vazbu na občany a mohli by snáze naplňovat své volební programy. Ani toto pochopitelně zcela nevylučuje, že by i přímé volení představitelů města nebyli ovlivňováni politickými tendencemi a leckdy by museli ustupovat vůli zastupitelstva. Byl by to však zajímavý krok ve vývoji územní samosprávy, a to zejména ve větších územních samosprávných celcích, ve kterých nemají představitelé města rychlou zpětnou vazbu a přístup k nim je občanům vzdálenější a méně osobní.

Návrh zákona, který je k projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, který by měl zavést přímou volbu starostů¹⁸⁹ (dále jen „návrh zákona“), na rozdíl od mé úvahy výše, předpokládá, že by byli přímo voleni starostové v obcích, které měly k 1. lednu prvního kalendářního roku funkční období zastupitelstva obce méně než 1500 obyvatel, nebo 1500 a více obyvatel, pokud v obci není volena rada. V obcích, v nichž není volena rada, by tak vykonával funkce rady přímo volený starosta. Ten by byl členem zastupitelstva obce. Přímou volenému starostovi dává návrh zákona možnost z řad členů zastupitelstva jmenovat místostarostu, či se souhlasem zastupitelstva více místostarostů.

Přímou volbu předpokládá tento návrh zákona též v městských částech, či městských obvodech, územně členěných statutárních městech a v městských částech hlavního města Prahy, které splňují podmínky obcí, ve kterých by byl starosta volen v přímých volbách.

Přímá volba by měla podle návrhu zákona probíhat současně s volbami do zastupitelstev obcí, přičemž každá strana, či politické hnutí, by mohla navrhnout pouze jednoho kandidáta. Volba by probíhala na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním, na základě zásad většinového systému. Přímá volba starosty by byla jednokolová. Starostou by měl být zvolený ten kandidát, který získal největší počet platných hlasů, přičemž při rovnosti hlasů by se konaly opakované volby. Návrh zákona též počítá s možností odvolání starosty, a to na základě výsledků místního referenda.

Důvodová správa k návrhu zákona říká, že se tento návrh opírá o přesvědčení, že zejména v menších obcích (jejichž je v podmínkách České republiky naprostá většina) je přímá volba starosty výrazně vhodnějším způsobem ustanovování tohoto významného obecního orgánů. Je tomu tak proto, že obyvateli těchto obcí je starosta vnímán jako ústřední postava dotyčné územní samosprávy, a to proto, že starosta menší obce nemá k dispozici rozsáhlý aparát, proto leží veškerá odpovědnost za každodenní fungování obce a za její zdárný rozvoj na jeho bedrech. Proto je zavedení přímé volby s tímto pojetím v jednoznačném souladu. Přímá volba by tak byla v obcích do 1 500 obyvatel obligatorní,

¹⁸⁹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

příčemž ve větších obcích, ve kterých se nevolí rada, fakultativní. Tím by nový zákon zavedl další druhy obcí, a to podle toho, zda se v nich volí starosta přímo, či nikoliv.

Na základě návrhu zákona, který zavádí přímou volbu starostů, docházím k závěrům, že se jedná spíše o pokus zavést přímou volbu do českého prostředí a zkusit, jak zde bude, zejména tedy v menších obcích, fungovat. Nebyl bych vyloženě proti, kdyby se přímá volba týkala všech obcí a hlavního města Prahy. Ale pokud by se měla zavádět jen částečně, přikláním se spíše k tomu, aby byla ve větších městech, tedy ve statutárních městech a v hlavním městě Praze.

Závěr

Hlavní část této práce, nazvané „Druhy obcí v systému veřejné správy České republiky“, je zaměřená na jednotlivé druhy obcí tak, jak je vyjmenovává zákon o obcích, tedy na obec, městys, město a statutární město. Cílem bylo porovnat tyto jednotlivé druhy a nalézt jejich hlavní odlišnosti. Práce se též pozastavuje nad mnohostí druhů obcí v našem obecním zřízení a nad jistou nadbytečností některých z nich. Nevidím důvod, proč vedle sebe existuje obec a městys, když tyto dva druhy jsou v podstatě identické. Jediné odlišení je v pojmenování tohoto druhu obce a jeho orgánů. Například pro městys jeho „povýšení“ nepřináší žádné výsady, ani změny. Jedná se zejména o navázání na historické označení, které však nemá žádné jiné faktické důvody. Stejně tak by se dalo shrnout, že je-li obec povýšena na město, a priori statut města danému celku nepřináší žádné výsady, jen prestižnější pojmenování. Rozdíl je u statutárních měst, která ze zákona vykonávají přenesenou působnost v rozsahu úřadu pověřeného výkonem přenesené působnosti a obce s rozšířenou působností. Pokud se však statutární město nerozhodne členit na městské části, či městské obvody, což je jeho výsada, nemusí ani vydat svůj statut a stává se pouze obcí, která má opět jiné, „prestižnější“ označení a označení svých orgánů. Jeho struktura a postavení se však nijak zvlášť nezmění. Na prestiži statutárním městům ubírá též jejich mnohost, neboť těch se na území České republiky nyní nachází 25 a ne vždy jsou jimi pouze města krajská.

Mimo to práce hledá i další rozdíly mezi jednotlivými obcemi, které je možné rozlišovat podle jiných kategorií, například podle toho, jaké orgány volí a zřizuje a též podle toho, jakou působnost a v jakém rozsahu, ta která obec vykonává.

Zcela zvláštním subjektem, který nelze při zkoumání druhů obcí opomenout, je hlavní město Praha, která má postavení obce a kraje. Praha je svým názvem, orgány, strukturou a též způsobem voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy a městských částí, velice blízká statutárnímu městu. I přes to má však postavení vyššího územního samosprávného celku a od statutárních měst se svou působností odlišuje. Je též vyčleněna z působnosti zákona o obcích a řídí se vlastním zákonem. Jako výrazný rozdíl vnímám postavení městských částí hlavního města Prahy, kde právní teoretici vedou polemiku, zda v podstatě mají, či nemají městské části hlavního města právní subjektivitu. Docházejí však ke stejnému závěru, jako tato práce, tedy že městské části hlavního města Prahy

nejsou samostatnými subjekty práva, i když se jim v mnohém přibližují. Rozhodně se však jedná o organizační jednotky hlavního města, kterým zákon, stejně jako městským částem, či obvodům, územně členěných statutárních měst, přiznává právo na samosprávu.

Práce se snaží popsat jednotlivé vymezené druhy obcí a jejich odlišnosti, porovnat je a zamýšlí se nad jejich možným vzájemným uspořádáním a též nad možnými změnami v rámci zákona o obcích a o hlavním městě Praze. Jako jednu z možných změn zmiňuje možnost zahrnout statutární města a hlavní město Prahu pod jeden společný zákon, čímž by byla statutární města a hlavní město Praha odlišena tak, jak byla v pojetí dřívějšího obecního zřízení vyňata z působnosti zákona o obcích, a řídila by se vlastním zákonem a statutem. Současně by statutárním městům a hlavnímu městu Praze mohlo být přiznáno stejné postavení, působnost a pravomoci. Tím tedy nemyslím, že by se statutární města stala současně kraji, ale tak, že by měla širší okruh pravomocí, podobně, jako má nyní hlavní město Praha, například zákonodárnou iniciativu. Mohlo by k též dojít k přiznání právní subjektivity městským částem a obvodům územně členěných statutárních měst a městským částem hlavního města Prahy.

V úvaze o možných změnách neopomíjí práce ani ožehavé téma přímé volby starostů a primátorů. Zastává však odlišný názor, než zákonodárci, kteří v návrhu zákona, který by měl zavést přímou volbu starostů, tuto navrhují v obcích, které mají do 1 500 obyvatel, anebo více, pokud se v nich nevolí rada. V těchto menších obcích však nepovažují přímou volbu starostů za důležitou, neboť právě v takovýchto menších obcích jsou volby převážně o osobnostech a starostou se většinou stává osoba, která je voličům dobře známá a má v obci všeobecnou podporu. I vztahy v takových obcích jsou mnohem bližší, než ve větších městech, zejména v těch statutárních. Proto bych byl naopak příznivcem, pokud by byla přímá volba starostů a primátorů zavedena ve větších městech a obligatorně ve všech statutárních městech a v hlavním městě Praze. V těch je právě propastný odstup mezi voliči a jednotlivými kandidáty, kde se ve výsledku stává starostou, či primátorem, osoba, která je přijatelná pro koalice politických stran v rámci daného zastupitelstva. Takový starosta, či primátor, ani nemá blízkou zpětnou vazbu od voličů, jako v menších obcích, a zodpovídá se pouze zastupitelstvu. Voliči tak po celé volební období nemohou nikterak složení radnice ovlivnit. Pokud by se tedy měla přímá volba zavádět jen částečně, přikláněl bych se k jejímu zavedení ve větších městech, popřípadě celoplošně ve všech obcích v České republice a v hlavní město Praze.

Resumé

Práce si klade za cíle zkoumat druhy jednotlivých územních samosprávných celků, podle jejich druhů. Je však velmi složité vymezit kritéria, podle kterých se dají jednotlivé druhy obcí v systému veřejné správy České republiky rozlišovat. Bylo tedy nutné shrnout i vývoj obecního zřízení na našem území a opomenout nešlo ani krajské zřízení. Jeden ze závěrů práce, který byl i hlavní myšlenkou k jejímu napsání je, zda vůbec územně malý stát, jako Česká republika, potřebuje tolik druhů obcí, či jinak řečeno takovou rozmanitost v rámci obecního zřízení, když se v podstatě jednotlivé obce od sebe v rámci své samostatné působnosti příliš neliší.

Při snaze vymezit jednotlivé druhy obcí postupuje práce od základů, tedy ústavního vymezení územní samosprávy, přes jednotlivé druhy obce a jejich postavení v rámci obecního zřízení, kde pojednává o jejich pojmenování, postavení, a též o jednotlivých orgánech obcí a jejich vzájemných rozdílech. Dále se práce zaměřuje na působnost obcí, a to jak na samostatnou, ve které se od sebe příliš neliší, a to až už se jedná o obec, či statutární město. Ústava předpokládá rovnost územních samosprávných celků mezi sebou, kde mají všechny stejné postavení. Rozdíly lze však hledat v rámci výkonu přenesené působnosti obcí, kde již zákon dělí obce do třech skupin a práce vyjmenovává i další kritéria, v rámci výkonu přenesené působnosti, podle kterých je možné rozlišovat jednotlivé druhy obcí.

Zajímavou kategorií v rámci obecního zřízení jsou statutární města, která lze sama o sobě dělit do dvou skupin, a to na ty, která se územně člení a na ty, který se územně nečlení. Opomenout nelze ani jednotlivé městské části územně členěných statutárních měst.

Zvláštním subjektem svého druhu, který obsahuje jak prvky územního samosprávného celku, tak vyššího územního samosprávného celku, je hlavní město Praha, které je vyčleněno z působnosti jak obecního, tak i krajského zřízení, a řídí se vlastním zákonem. Ten jasně říká, že hlavní město Praha je obcí a krajem zároveň. Takovýto subjekt je v rámci veřejné správy České republiky jen jeden, není ho tedy s čím porovnávat. Jelikož je však Praha svou strukturou velice blízká územně členěným statutárním městům, práce ji s nimi porovnává, a to jak v rámci její působnosti, tak v rámci postavení pražských městských částí.

Práce se věnuje též úvaze de lege ferenda, kde ze závěrů v ní obsažených nastiňuje možné změny v právní úpravě obecního zřízení, zejména co se odlišení a působnosti jednotlivých druhů obcí týká. Zároveň navrhuje změny v rámci právní úpravy hlavního města Prahy, které, jelikož je současně v postavení kraje, má širší pravomoci, než statutární města, jejichž zvláštnost v současné pozitivněprávní úpravě zaniká. Práce se nevyhnula ani úvahám o přímé volbě starostů a primátorů, kde má však odlišný pohled, než zákonodárci.

Summary

The aim of this thesis is to analyse particular types of territorial self-governing units, in compliance with present types of such entities. However, it seems to be a very difficult task to define relevant criteria according to which the different types of municipalities should be distinguished in the public administration system of the Czech Republic. Due to this fact, it was necessary to summarize both the development of municipal system and the regional system in our territory. One of the conclusions of this thesis, which at the same time was the main reason for the formation of this thesis, is whether a geographically small country such as the Czech Republic needs so many types of municipalities or in other words such a diversity within the municipal system, while these municipalities are not essentially different from each other within their sphere of independent competence.

In the process of identifying different types of municipalities the thesis progresses from the grounds which in other words means the constitutional definition of territorial self-government, followed by the different types of municipalities and their position within the municipal system where the thesis deals with their name, position, and also with the individual municipal bodies and their mutual differences. The thesis focuses on the scope of municipal power which includes both independent and delegated competence. According to self-governing authority the municipalities are not too different from each other, whether it is a village or a statutory city. The Constitution of the Czech Republic already presumes the equality of territorial self-governing units which exists among these entities, and where all of them are endowed with the same status. However, some differences can be found in the exercise of municipal activities that belong to the scope of delegated competence where the law has divided a municipality into three different types and the thesis also enumerates other criteria in connection with the exercise of delegated competence by which is possible to distinguish between these different types of municipalities.

Within the municipal system exists an interesting unit - statutory cities - these administrative units can be divided into two groups: firstly to these that are geographically divided and secondly to these that are not geographically divided. The individual districts of geographically divided statutory cities cannot be omitted as well.

A special entity *sui generis* that contains elements of both territorial self-governing unit and higher territorial self-governing unit is the capital city of Prague which is excluded from the scope of power of both the municipal and the regional authority and has its own law. This law clearly states that the capital city of Prague incorporates certain features of a municipality and a region at the same time. In the public administration of the Czech Republic exists just one such an entity and cannot be compared with any other unit. In view of the fact that Prague is structurally very similar to the geographically divided statutory cities the thesis compares these two units both within its scope of power and within the position of Prague city districts.

The thesis also focuses on *de lege ferenda* reflection where the contained conclusions outline possible legislative changes in present municipal system, especially concerning the differences between the types of municipalities and their scope of power, and then the capital city of Prague is analysed as well due to its mutual administrative position of a municipality and a region that gives Prague a broader authority than statutory cities which special purpose in contemporary positive law is about to come to an end. The thesis also includes consideration of the topic of direct election of (city)mayors nevertheless, in this field the thesis has a different point of view than the legislators.

Zdroje

Literatura

1. Adamová, K.: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě. Přehled vybraných otázek. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 2000. 155. s.
2. BALÍK, Hubert a Jiří KUČÍREK. Československá státní správa v současném období. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1985, 354 s.
3. ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 262 s. ISBN 80-86754-22-7.
4. EXNER, Jiří. Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, 407 s. ISBN 8072772899.
5. FLEGL, Vladimír. Zákon o národních výborech a předpisy souvisící. 1. vyd. Praha: Panorama, 1987, 621 s.
6. HENDRYCH, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s.
7. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, 570 s. ISBN 9788071069065.
8. JANÁK, Jan, Robert KVAČEK a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny státní správy a samosprávy a místní kultura. 1. vyd. Praha: Informační a poradenské středisko pro místní kulturu, 1994, 25 s. Regis. ISBN 80-7068-077-6.
9. JANOUC, Bohumil. K účinnosti práce národních výborů ve městech a střediskových obcích. 1. vyd. Praha: Horizont, 1987, 18 s.
10. KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, xvii, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 8071797944.
11. KADLECOVÁ, Marta. Československé dějiny státu a práva: (1918-1945). Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, c1991, 133 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 1. ISBN 80-901102-5-8.
12. KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 424 s. ISBN 807357179x.

13. KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozš. vyd. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 901 s. ISBN 9788073801403.
14. KLÍMA, K. Ústavní právo. 3. Rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 759 s.
15. KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 240 s. Praktik. ISBN 9788087576281.
16. KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 9788073575618.
17. KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou: po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, 2003, 237 s. ISBN 807201403x.
18. KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN 9788072016907.
19. KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 9788072016655.
20. KOUDELKA, Zdeněk. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech). 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001, 423 s. ISBN 807201272x.
21. MALAST, Jan. Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska. Praha, 2014. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze.
22. MALÝ, K., Florian SIVÁK. Dějiny státu a práva v Československu : Celost. vysokošk. učebnice pro stud. právnických fak. Díl 1., Do r. 1918. 547 s.
23. MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010, 640 s. Student (Leges). ISBN 9788087212394.
24. MIKULE, Vladimír, Vladimír SLÁDEČEK a Vladimír VOPÁLKA. Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1997, 378 s. ISBN 80-7179-191-1.
25. PRŮCHA, P., Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova Univerzita, 2012, 356 s., ISBN 80-210-3350-9.
26. SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, 935 s. ISBN 978-80-7179-869-9.
27. Slovník veřejného práva Československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, vi, 995 s. ISBN 80-902752-8-1.

28. ŠKUTA, Zdeněk. Občané a aparát národních výborů. 1. vyd. Praha: Nakl. Svoboda, 1987, 117 s.
29. Územní samospráva: k 1. 1. 2007. Praha: Eurounion, 2006. ISBN 80-731-7056-6.
30. VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xv, 861 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788071795971.

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8.3.2005, sp.zn. 21 Cdo 1708/2004
2. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, sp.zn. 3 Ao 9/2011-219
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2014, sp. Zn. 6 Aos 2/2013-95
4. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.12.1999, sp.zn. 6 A 95/96-24
5. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27.4.1999, sp.zn. S A 121/97-20
6. Nález Ústavního soudu ze dne 17.4.1996 sp.zn. Pl. ÚS 40/1995

Články

1. Jiří Grospič: Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy, Právník 1/2005, s. 1-2

Internetové zdroje

1. www.beck-online.cz
2. <http://www.codexisonline.cz/>
3. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=4>

Právní předpisy

1. zákon č. 128/2000 Sb, o obcích, ve znění pozdějších předpisů
2. zákon č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů
3. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

5. zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
6. zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů
8. zákon č. 170/1849 z.ř., obecní zákon
9. zákon č. 18/1862 ř.z., obecní zákon
10. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
11. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
12. zákon č. 367/1990 Sb., o obcích
13. ústavní zákon č. 176/2001 Sb. O vytvoření vyšších územních samosprávných celků
14. zákon č. 36/1960 Sb. O územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů
15. vyhláška č. 564/2002 Sb. O stanovení území okresů České republiky a území obvodů hl.m. Prahy
16. Recepční zákon z 28. října 1918, č. 11 Sb. z.a., o zřízení samostatného státu Československého
17. zákon č. 114/1920 Sb. n. a z, o velké Praze
18. zákon č. 126/1920 Sb. o nařízení župních a okresních úřadů v republice Československé
19. zákon č. 110/1967 Sb., ústavní zákon o národních výborech působících v hlavním městě Praze
20. zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze
21. zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy
22. novela volebního řádu č. 122/1933 Sb.
23. zákon č. 12/1946 Sb. jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku
24. dekret prezidenta republiky o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění č. 18/1944 Úř. Věst. Čsl.
25. vládní nařízení č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů
26. dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory

27. nařízení vlády č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledku voleb do ústavodárného Národního shromáždění
28. zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
29. zákon č. 81/1953 Sb., o řízení národních výborů vládou
30. zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech
31. zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech
32. zákon SRN č. 377/1990 Sb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave
33. zákon č. 294/1990 Sb., který se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
34. zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích
35. zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
36. zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
37. zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice
38. zákon č. 173/1990 Sb., o přechodu některých obcí z majetku České republiky do majetku obcí
39. Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech
40. Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb.
41. zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
42. zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon 128/2000 Sb., o obcích
43. zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu
44. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
45. zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
46. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění do roku 2002
47. zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů
48. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
49. zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
50. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

51. zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
52. zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění Ústava ČSR z r. 1960
53. zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
54. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
55. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
56. zákon č. 31/1983 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů
57. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů
58. vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m., Obecně závazná vyhláška, kterou se vydává statut Hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů
59. obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 1/1997, Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů
60. obecně závazná vyhláška statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů
61. Zákonné opatření předsednictva ČNR o národních výborech v okrese Ústí nad Labem č. 1/1986 Sb.
62. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Abstrakt

Práce je zaměřená na vymezení druhů obcí v systému veřejné správy České republiky, a to podle různých kritérií, které jednotlivé obce rozlišují. Práce obce rozlišuje podle jejich rozdílů v rámci samostatné působnosti obcí, kde je lze dělit podle jejich označení, tedy podle jejich „statutu“, dále podle orgánů, které obec zřizuje, či naopak nezřizuje. Další rozdíly práce hledá v rámci přenesené působnosti obcí, kde je možné jednotlivé obce rozlišovat podle toho, v jakém rozsahu jsou pověřeny výkonem přenesené působnosti. Práce se podrobně věnuje statutárním městům a jejich odlišnostem od jiných obcí, ale i odlišnostem mezi jednotlivými statutárními městy. Za pozornost stojí i postavení městských částí, či městských obvodů, územně členěných statutárních měst. Pro nastínění původu jednotlivých druhů obcí se práce z počátku věnuje i vývoji obecního zřízení na území dnešní České republiky, a to se zaměřením na jednotlivé druhy obcí.

Práce se nevyhnula ani krátkému porovnání obcí a krajů. Část práce se věnuje hlavnímu městu Praze, které je subjektem svého druhu, jež obsahuje jak prvky územního samosprávného celku, tak vyššího územního samosprávného celku, a je vyčleněno z působnosti jak obecního, tak i krajského zřízení, a řídí se vlastním zákonem. Práce neopomíjí ani postavení městských částí hlavního města Prahy. Závěr práce je věnován úvaze de lege ferenda, se zaměřením na jednotlivé druhy obcí.

Abstract

This thesis is focused on defining the types of municipalities in the public administration system of the Czech Republic, according to various criteria that distinguish the various municipalities. This thesis distinguishes the municipalities according to their differences within the independent competence of municipalities, where it can be classified according to their designation, also according to their authorities, the municipality establishes, or, conversely, not established. Other differences the thesis searches within the delegated powers of municipalities where it is possible to distinguish the individual municipalities, depending on the extent to which they are entrusted with delegated powers. This thesis closely examines the statutory cities and their differences from other municipalities, as well as differences between the chartered cities. The individual districts of geographically divided statutory cities cannot be omitted as well. The thesis also try to outline the origins of different types of municipalities from the beginning also developing a municipal system on the territory of today's Czech Republic, focusing on different types of municipalities. The thesis briefly compares municipalities and regions. Part of the thesis deals with special entity *sui generis* that contains elements of both territorial self-governing unit and higher territorial self-governing unit is the capital city of Prague which is excluded from the scope of power of both the municipal and the regional authority and has its own law. The thesis also deals with the individual districts of capital city of Prague. The conclusion is devoted consideration *de lege ferenda*, focusing on different types of municipalities.

Klíčová slova:

Obce, druhy, samospráva.

Keywords:

Municipalities, types, self-government