

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta



Bakalářská práce

Plzeň 2017

Jiří Štumar

Západočeská univerzita v Plzni
Právnická fakulta
Katedra veřejné správy

Bakalářská práce
Zvláštní orgány obcí a krajů

Předkládá: Jiří Štumar
vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Zvláštní orgány obcí a krajů“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 15. 3. 2017

Podpis:.....

Poděkování

Na tomto místě bych velice rád poděkoval svému vedoucímu práce, JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za jeho vstřícný přístup a za jeho přínosné rady a konzultace.

Chtěl bych rovněž poděkovat mé nadřízené JUDr. Pavlíně Lehké, která mi v případě kolize pracovních a studijních povinností vyšla vždy maximálně vstříc.

Dále bych chtěl poděkovat všem členům mé rodiny za jejich neutuchající podporu v průběhu celého mého studia.

V neposlední řadě můj velký dík patří i Petru Jindrovi, DiS., za jeho odbornou pomoc při korektuře této bakalářské práce.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická
Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Jiří ŠTUMAR**
Osobní číslo: **R13B0075P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Zvláštní orgány obcí a krajů**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Základní pojmy
3. Zvláštní orgány obcí a krajů dle vybraných zákonů
4. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **8. ledna 2016**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2017**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. října 2016

Obsah

Úvod.....	1
1. Základní pojmy	3
1.1 Přenesená působnost územních samosprávných celků.....	3
1.1.1 Přenesená působnost obcí.....	5
1.1.2 Přenesená působnost krajů	8
1.2 Orgán územního samosprávného celku	11
1.3 Zvláštní orgány územních samosprávných celků a jejich znaky.....	13
2. Zvláštní orgány územních samosprávných celků zřizované podle krizového zákona	17
2.1 Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností.....	19
2.2 Bezpečnostní rada kraje	20
2.3 Krizové štáby	22
3. Zvláštní orgány územních samosprávných celků zřizované podle vodního zákona.....	24
3.1 Povodňová komise obce	26
3.2 Povodňová komise obce s rozšířenou působností	27
3.3 Povodňová komise kraje.....	28
4. Další zvláštní orgány obcí.....	31
4.1 Přestupková komise	31
4.1.1 Přestupková komise – komise rady	32
4.1.2 Přestupková komise – zvláštní orgán obce.....	33
4.2 Komise pro sociálně-právní ochranu dětí	36
Závěr.....	39
Resume	43
Použité prameny	44

Úvod

Samotná existence územních samosprávných celků je odvislá od „základního zákona státu,“ kterým se nerozumí žádný jiný než Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Dle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na obce (jež jsou také označovány jako základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územní samosprávné celky). Nutno říci, že obce i kraje jsou pouhou právní konstrukcí, fikcí, které jako takové nejsou reálně hmatatelné. Proto tuzemskému zákonodárci nezbylo nic jiného, než aby určil, kdo za tyto „právní entity“ bude moci jednat, kdo je bude moci v té které věci zastupovat či reprezentovat. Je vcelku logické, že za tyto územní samosprávné celky musí vždy jednat konkrétní fyzická osoba, potažmo skupina těchto osob. Z organizačních důvodů zákon stanoví, že tyto fyzické osoby se sdružují v jistých orgánech obcí, respektive krajů, prostřednictvím nichž mohou tyto fyzické osoby jednat za předmětný územní samosprávný celek a realizovat úkoly, které jsou mu ze zákona svěřeny, či vykonávat činnosti, které zákon dovoluje, ale přímo nenařizuje.

Dle mého osobního přesvědčení má každý z obyvatelů územních samosprávných celků alespoň minimální právní povědomí o výše uvedeném, tedy že obec (či kraj) vytváří určité orgány, v nichž se sdružují fyzické osoby. Ačkoliv nevycházím z žádného konkrétního výzkumu, domnívám se, že zejména díky volbám do obecních, respektive krajských zastupitelstev, každý, byť občasný realizátor svého aktivního volebního práva, ví, že jedním z orgánů předmětných územních samosprávných celků je zastupitelstvo (ať již obecní či krajské). Další, všeobecně známé orgány **obce** (kraje) jsou rada obce (kraje) nebo **starosta obce** (hejtman kraje). Dalším orgánům územních samosprávných celků však jejich obyvatelé nevěnují takovou pozornost, což lze do jisté míry omluvit jejich omezenými pravomocemi v porovnání například se zastupitelstvem obce (kraje), které je jako jediný orgán voleno přímo obyvatelstvem územního samosprávného celku. Avšak i další orgány těchto útvarů jsou, jak se dozvíme v následujících řádcích této bakalářské práce, důležité a mají v územní samosprávě své nezastupitelné místo.

Cílem této bakalářské práce je v první řadě stručně vymezit pojem zvláštní orgán územního samosprávného celku. Dále popsat základní společné znaky

zvláštních orgánů obcí a krajů a v neposlední řadě rozebrat jednotlivé zvláštní orgány těchto samosprávných celků, jejichž zřízení umožňují zvláštní zákony odlišné od zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“ nebo „obecní zřízení“) a od zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), (dále jen „zákon o krajích“ nebo „krajské zřízení,“) v jejichž příslušných ustanoveních zákonodárce zakotvil možnost, v určitých případech i povinnost, aby územní samosprávné celky měly zřízeny či zřídily své zvláštní orgány. V neposlední řadě také nebude opomenut účel, za kterým jsou zvláštní orgány obcí či krajů zřizovány. V této práci nebudou popsány a rozebrány veškeré zvláštní orgány územních samosprávných celků. Výběr těchto zvláštních orgánů jak na obecní, tak na krajské úrovni je pak čistě otázkou mého subjektivního vnímání jejich důležitosti vzhledem k předmětu činnosti a rozsahu pravomocí.

Jelikož ke zvolenému tématu této bakalářské práce se autoři odborných publikací ve většině případů věnují pouze okrajově, s tím, že se pouze o existenci zvláštních orgánů obcí či krajů zmíní, budu v této práci primárně vycházet ze zákonů a rovněž z komentářů k předmětným právním předpisům.

Pro lepší uchopení předmětné právní oblasti zde nejdříve uvedu základní pojmy, vztahující se k problematice zvláštních orgánů obcí a krajů a také vymezím přenesenou působnost těchto územních celků. Vzhledem k tomu, že obcí je v České republice několikanásobně více, než kolik existuje krajů, a vzhledem k tomu, že obyvatelstvo se ve většině případů identifikuje spíše s obcí, ve které žije a která je jim také bližší, rozhodl jsem se v této práci věnovat o něco více pozornosti zvláštním orgánům základních územních samosprávných celku při plném zohlednění a naplnění zadaného tématu této bakalářské práce. Z logiky věci zde také nebude pojednáno o zvláštních orgánech hlavního města Prahy, které má v tuzemské územní samosprávě své specifické postavení, které je ještě zdůrazněno tím, že zákonodárce „věnoval“ hlavnímu městu samostatný zákon.¹

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

1. Základní pojmy

Vzhledem k tomu, že zvláštní orgány obou územních samosprávných celků jsou zřizovány pro výkon pouze přenesené působnosti, v následující kapitole bude o působnosti, zejména o té přenesené, obcí a krajů detailněji pojednáno. Ačkoliv se na první pohled může zdát, že právní rámec výkonu přenesené působnosti obcí a krajů je téměř shodný, je třeba níže upozornit na některé rozdílné aspekty. V další kapitole pak budou detailněji rozebrány charakteristické znaky zvláštních orgánů obcí a krajů.

1.1 Přenesená působnost územních samosprávných celků

Jelikož celý výkon státní moci je postaven na zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí², je třeba mít k řádnému výkonu ať již jakékoliv správy, tím spíše správy veřejné, stanovena určitá pravidla, která vždy poskytnou jasnou odpověď na otázku: Kdo musí (případně může) činit ten který úkon? Jak uvádí Dušan Hendrych: „*Vymezení působnosti patří k základním úkolům výstavby celé veřejné správy a jeho kvalitní provedení k základním předpokladům výkonnosti a průhlednosti veřejné správy.*“³

Nelze pochybovat o tom, že obce i kraje jsou neodmyslitelnou součástí hierarchického uspořádání veřejné správy. „*Působnost veřejné správy vyjadřuje okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu veřejné správy nebo konkrétnímu vykonavateli veřejné správy.*“⁴ Z citované věty tedy vyplývá, že zákon ukládá úkoly jak vykonavateli veřejné správy, tak jejímu subjektu. Oba územní samosprávné celky, jejichž zvláštní orgány tvoří předmět této bakalářské práce, jsou jakožto veřejnoprávní korporace⁵ subjektem veřejné správy⁶, kterým zákonodárce svěřil určité právní nástroje k realizaci jejich působnosti.

²Čl. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

³ HENDRYCH, D. Působnost veřejné správy. In: HENDRYCH, D. *Působnost veřejné správy*. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLŮVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009

⁴ HENDRYCH, D. Působnost veřejné správy. In: HENDRYCH, D. *Působnost veřejné správy*. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLŮVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

⁵Čl. 101 odst. 3 Ústavy

⁶ MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 1191.

Působnost obcí a krajů se v odborné literatuře tradičně dále dělí na působnost územní a věcnou, někteří odborníci pak v souvislosti s územními samosprávnými celky ještě uvádí vedle působnosti území a věcné také působnost personální a časovou.⁷ Zjednodušeně řešeno, územní působnost samosprávných celků dává odpověď na otázku, na jakém území mohou orgány obcí a krajů vykonávat své pravomoci, osobní působnost pak určuje okruh osob, pro který bude činnost územních samosprávných celků, ať již jakýmkoliv způsobem, závazná. Časová působnost pak ohraničuje určitý časový úsek, v němž tyto útvary mohou uplatňovat své, zákonem svěřené právní nástroje. Věcná působnost pak určuje určitý okruh společenských vztahů, na které může činnost územních samosprávných celků dopadat. Tato věcná působnost se dále dělí na působnost samostatnou a na působnost přenesenou, která bude, jak již bylo řečeno výše, v následujících řádcích detailněji rozebrána.

Již z jazykového výkladu sousloví „*přenesená působnost*“ je zřejmé, že se v daném případě bude na územní samosprávné celky něco přenášet (delegovat). *Delegace* (nebo také příkázání, svěření) *může spočívat v přenesení nebo propůjčení výkonu státní správy.*⁸ Přenesená působnost obcí a krajů tedy zahrnuje takovou agendu, jež byla těmto územním samosprávným celkům státem propůjčena a v níž také tyto celky, respektive jejich orgány realizují výkon státní správy vždy, pokud to tak stanoví zákon. Organizační princip veřejné správy, kterým se označuje přenesení výkonu státní správy na subjekt odlišný od státu, je v teorii pojmenováván jako princip vertikální dekoncentrace. V případě vertikální dekoncentrace jde o delegaci určitých úkolů na nižší úroveň v rámci hierarchie státní správy, „*proto se nemění ani vztahy nižšího úřadu k vyššímu, které jsou dány oprávněním vyššího příkazovat níže postavenému, včetně oprávnění kontroly (dozoru).*“⁹

Územní samosprávné celky jsou tedy při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti jakousi „prodlouženou rukou státu“ a jsou v pozici nepřímých vykonavatelů státní správy při zachování subordinačních vztahů, tedy

⁷ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha, Linde a.s., 2007, s. 122.

⁸ HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M. Kapitola VI. Základy organizace veřejné správy v ČR. In: ČEBIŠOVÁ, T., HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M., MIKULE, V., POMAHAČ, R., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J., VOPÁLKA, *Vladimír. Správní právo - Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 123.

⁹ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 87

vztahu nadřízenosti v hierarchii státní správy výše postaveného správního orgánu nad níže postaveným, podřízeným orgánem. Přenesená působnost je vždy vykonávána jménem územního samosprávného celku (nebo jménem orgánu obce či kraje).¹⁰

Agenda přenesené působnosti je dle aktuálně platné a účinné právní úpravy realizována níže uvedenými útvary:

- a) obecními úřady
- b) pověřenými obecními úřady
- c) obecními úřady obcí s rozšířenou působností
- d) krajskými úřady
- e) komisemi rad obcí
- f) zvláštními orgány obcí a krajů¹¹

Vzhledem k tomu, že výkon přenesené působností základních územních samosprávných celků je v některých aspektech odlišný od realizace přenesené působnosti kraji, rozdělil jsem tuto kapitolu ještě na další dvě subkapitoly.

1.1.1 Přenesená působnost obcí

Právní základ přenesené působnosti obcí lze opět nalézt v normativním právním aktu nejvyšší právní síly, podle něž *lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*¹² Pojem „přenesená působnost“ bychom však na ústavní úrovni hledali marně. V případě obcí pak sousloví „přenesená působnost“ zavádí přímo obecní zřízení, které v § 7 odst. 2 normuje, že: *„státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).“* Tuto „svěřenou státní správu“ vykonávají orgány obce jménem státu a na jeho odpovědnost.¹³

¹⁰COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s 101.

¹¹ HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M. Kapitola VI. Základy organizace veřejné správy v ČR. In: ČEBIŠOVÁ, T., HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M., MIKULE, V., POMAHAČ, R., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J., VOPÁLKA, V. *Správní právo - Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 116.

¹² Čl. 105 Ústavy

¹³ § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Na rozdíl od samostatné působnosti obcí, která má mírně neostré hranice, je přenesená působnost základních územních samosprávných celků stanovena přesněji a jasněji. Zákon o obcích pojednává o přenesené působnosti v Hlavě III, přičemž v předmětných ustanoveních obecního zřízení není stanoven obsah této působnosti (ten stanoví zvláštní zákon), ale jsou zde uvedena základní pravidla pro její výkon. Zvláštní zákony, které dále upravují přenesenou působnost obcí, pak musí vždy výslovně stanovit, že se v konkrétním případě jedná o přenesenou působnost. Pokud „lex specialis“ týkající se působnosti obcí jednoznačně nestanoví, jakou působnost normuje, uplatní se pravidlo stanovené v § 8 obecního zřízení: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“

Zákonodárce v případě samostatné působnosti mezi obcemi nečiní rozdíly, tzn. rozsah výkonu samostatné působnosti je ve všech obcích České republiky v zásadě stejný.¹⁴ V rámci přenesené působnosti základních územních samosprávných celků je tomu právě naopak, jelikož obecní zřízení diferencuje obce na tři kategorie podle toho, jaká míra výkonu státní správy byla na jejich orgány zákonem přenesena. Podle § 61 odst. 1 písm. a) - c) předmětného zákona rozlišujeme tyto skupiny obcí:

- I. Obce se „základní“ přenesenou působností, tzv. „jedničkové obce“
- II. Obce s pověřeným obecním úřadem, tzv. „dvojkové obce“
- III. Obce s rozšířenou působností, tzv. „trojkové obce“

Ad I) Zákonodárce stanovil, že každá obec v České republice má alespoň základní povinnost k výkonu státní správy. Orgány obcí vykonávají státní správu ve správním obvodu, který je totožný s územím obce.

Ad II) Obcí této kategorie existuje v České republice několikanásobně méně. Orgány obcí s pověřeným obecním úřadem realizují výkon státní správy v porovnání s „jedničkovými“ obcemi ve větším správním obvodu a v širším rozsahu. Taxativní vymezení jednotlivých obcí s pověřeným obecním úřadem, řazené podle krajů, v nichž tyto obce leží, je uvedeno v příloze č. 1 k zákonu č.

¹⁴ Výjimku tvoří statutární města, kterých je v současné době 26 a která disponují navíc právem vydat statut města (obecně závaznou vyhláškou), kterým se mohou vnitřně rozčlenit např. na městské části či na městské obvody.

314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 314/2002 Sb.“).

Ad III) Z logiky věci vyplývá, že těchto obcí je nejmenší počet. Oproti „jedničkovým“ a „dvojkovým“ obcím vykonávají „trojkové“ obce státní správu ještě v širším rozsahu na ještě větším území. Jen z názvu výše citovaného zákona č. 314/2002 Sb. lze dovodit, že i obce s rozšířenou působností jsou v něm vypočteny.

Výše uvedená kategorizace obcí má význam i z hlediska zvláštních orgánů obcí, jelikož jak se v této bakalářské práci ještě dozvíme, zřizovat některé zvláštní orgány obcí je umožněno pouze obcím s rozšířenou působností.

Jak v samostatné, tak v přenesené působnosti obcí můžeme rozlišovat dva různé režimy právní vázanosti. Jedná se o odpověď na otázku, jakými všemi platnými a účinnými právními předpisy se obec při výkonu působnosti musí řídit. Oproti samostatné působnosti je obec v případě realizace přenesené působnosti vázána větším okruhem právních předpisů. Jakýmsi „hraničním určovatelem“ právní vázanosti obcí v přenesené působnosti (i v samostatné působnosti) je skutečnost, zda se jedná či nejedná o normotvorbu. Pokud obec vydává v přenesené působnosti nařízení, musí se řídit zákony a jinými právními předpisy. Orgány obce jsou v tomto případě vázány celým právním řádem. Při realizaci jiné agendy v rámci přenesené působnosti jsou orgány obce vázány nejenom právním řádem, ale též:

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.¹⁵

¹⁵ §61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení

Jak již bylo řečeno výše, každá obec v České republice musí alespoň v minimální míře vykonávat prostřednictvím svých orgánů v rámci přenesené působnosti státní správu, proto je logické, že stát je zákonodárcem nucen na výkon přenesené působnosti finančně přispívat: „*Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti*“¹⁶ Nutno říci, že stát však nemá povinnost hradit obci celé náklady, které tento základní územní samosprávný celek vynakládá na výkon této přenesené působnosti.¹⁷ Výše předmětného příspěvku však není žádným zákonem stanovena a rozhoduje o ní každoročně Poslanecká sněmovna v rámci projednávání státního rozpočtu. I když mohou poslanci o příspěvku obcím na plnění úkolů v přenesené působnosti de facto rozhodnout každý rok jinak, jsou limitováni principem přiměřenosti, tzn. výše státního příspěvku by měla korespondovat s úkoly, které jsou obce, respektive obecní orgány povinny vykonávat v rámci přenesené působnosti.¹⁸

V závěru této kapitoly lze shrnout, že přenesenou působností obcí rozumíme jistou agendu, ve které obec realizuje výkon státní správy. I ta nejmenší obec v České republice je povinna vykonávat prostřednictvím svých orgánů v rámci přenesené působnosti státní správu, avšak každá obci je svěřena jiná míra povinností v této oblasti. Dle rozsahu povinností, které zákonodárce obcím v rámci přenesené působnosti svěřuje, můžeme rozlišovat tři kategorie obcí.

1.1.2 Přenesená působnost krajů

Již v předchozí kapitole bylo zmíněno ústavní pravidlo¹⁹, díky kterému lze svěřit orgánům samosprávy výkon státní správy. Toto pravidlo se uplatní i v případě vyšších územních samosprávných celků, jejichž orgány bezesporu jsou orgány územní samosprávy.

Stejně jako v případě obcí, i v případě krajů zákonodárce zvolil tzv. smíšený model výkonu územní veřejné správy, kdy u vyšších územních samosprávných celků rozlišujeme samostatnou a přenesenou působnost. Petr Průcha ve své odborné publikaci zastává názor, že hlavním posláním krajů je

¹⁶ §62 obecního zřízení

¹⁷ HAVLAN, P. §106 [Příspěvek na výkon přenesené působnosti]. In: KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář.*, 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 146.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

¹⁹ Čl. 105 Ústavy

realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti,²⁰ což by tedy znamenalo, že realizace přenesené působnosti by měla být spíše doplňkovou činností těchto vyšších územních samosprávných celků. V téže publikaci však rovněž uvádí, že rozsah přenesené působnosti, které krajům svěřují zvláštní zákony, je značně rozsáhlý. Tato skutečnost podle Petra Průchy v praxi vede k tomu, že laická veřejnost chybně považuje krajské orgány za orgány státní správy.²¹

Přenesená působnost vyšších územních samosprávných celků stejně jako přenesená působnost obcí zahrnuje *státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit krajům jako představitelům územní samosprávy.*²²

Vzhledem k tomu, že obecní zřízení a krajské zřízení jsou zákony, které byly zákonodárcem schvalovány ve stejném období v rámci první fáze reformy veřejné správy a oba nabyly účinnosti dne 12. 11. 2000, je vcelku logické, že některá ustanovení předmětných zákonů jsou jen pramálo odlišná, respektující charakter daného územního samosprávného celku. Analogii s obecním zřízením lze vysledovat již v § 2 odst. 2 zákona o krajích, podle něž *státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost (§29 a §30).* Za tímto ustanovením pak zákonodárce zdůrazňuje, že výkon přenesené působnosti je povinností vyššího územního samosprávného celku.²³ V případě nejistoty, zda určitá oblast spadá do přenesené či do samostatné působnosti kraje se použije obdobné pravidlo, které je obsaženo i v obecním zřízení: *„Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.*²⁴

V předchozí kapitole, věnované přenesené působnosti obcí, bylo uvedeno, že obce jsou kategorizovány podle rozsahu výkonu státní správy, která byla orgánům základních územních samosprávných celků státem delegována.

²⁰ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 164.

²¹ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 167

²² PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 164

²³ Stejně tak je i výkon přenesené působnosti povinností základního územního samosprávného celku, obecní zřízení na rozdíl od zákona o krajích však tuto povinnost nezdůrazňuje.

²⁴ §4 krajského zřízení

V případě krajů je tomu jinak, jelikož zákonodárce svěřil všem orgánům krajů stejný rozsah výkonu přenesené působnosti.

Orgány krajů jsou při výkonu přenesené působnosti rovněž „různě právně vázány,“²⁵ přičemž v tomto případě lze opět vysledovat jistou analogii s obecním zřízením, konkrétně s § 61 odst. 2 písm. a) a b) tohoto zákona. Předmětná ustanovení obou zákonů jsou téměř totožná, přičemž i v případě výkonu přenesené působnosti jsou orgány krajů nejpřísněji vázány při výkonu agendy odlišné od vydávání nařízení kraje.

Je nepochybné, že jakýkoli výkon činnosti s sebou nutně nese nějaké náklady. Nejinak tomu je i v případě realizace přenesené působnosti orgány vyšších územních samosprávných celků. Zákonodárce, vědom si této skutečnosti, proto do krajského zřízení zakotvil, že kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Na rozdíl od příspěvku obcím, který byl rozebrán v kapitole výše, však zákonodárce upravil jiný mechanismus stanovení předmětného příspěvku, přičemž výši této „dotace“ stanoví vždy Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra.²⁶ Ovšem i zde, stejně jako v případě příspěvku obcím, platí, že výše příspěvku se nekryje se skutečnými náklady, které vyšší územní samosprávný celek s výkonem přenesení působnosti vynakládá. Rudolf Cogan považuje toto řešení za efektivní a stabilizované, jelikož vytváří tlak na samosprávné orgány a domnívá se, že plná úhrada příspěvku na výkon přenesené působnosti by vedla ke zbytečným výdajům. Na druhou stranu však dodává, že zde existuje riziko ohrožení řádného výkonu státní správy v důsledku úsporných opatření ze strany orgánů územní samosprávy.²⁷ Osobně se domnívám, že plná úhrada nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti by byla při důsledném zavedení kontrolních mechanismů proti plýtvání schůdná a představiteli vyšších územních samosprávných celků vítaná.

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích obsahují rámcovou úpravu výkonu přenesené působnosti těchto územních samosprávných celků. Je zřejmé, že zákonodárce zakotvil do krajského zřízení obdobnou úpravu přenesené působnosti, která je obsažena v zákoně o obcích, se zohledněním charakteru

²⁵ §30 písm. a) a b) krajského zřízení

²⁶ COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 101

²⁷ COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 102

vyššího územního samosprávného celku. Oproti základním územním celkům je rozsah státní správy, který stát na kraje deleguje, v každém kraji stejný.

1.2 Orgán územního samosprávného celku

Na úvod této kapitoly je třeba zmínit, že zákonná definice ať již orgánu obce nebo orgánu kraje není ani v obecním, ani v krajském zřízení obsažena.

Pokud zabředneme do již neúčinné právní úpravy bezprostředně související s územní samosprávou, zjistíme, že obdobný stav zde existoval i za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který rovněž obecní orgány nedefinuje. V případě krajského zřízení není možné historické srovnání, jelikož od vzniku České republiky byl přijat pouze jediný, dosud účinný zákon o krajích. V právních předpisech veřejného práva bychom tedy definici orgánu územní samosprávy hledali marně.

Jak již bylo v úvodu zmíněno, územní samosprávné celky jsou jakožto veřejnoprávní korporace právními osobami. O orgánech právnické osoby mj. pojednávají ustanovení části první hlavy II. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Zbývá tedy vyřešit otázku, zda je možné soukromoprávní předpis využít rovněž na orgány právnických osob, které podléhají veřejnoprávnímu režimu. V tomto případě je nutné vycházet z § 20 odst. 2 občanského zákoníku, který stanoví, že: *„Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“* To tedy v konečném důsledku znamená, že při aplikaci jakéhokoliv ustanovení občanského zákoníku na právnické osoby podléhající veřejnému právu (obce i kraje), je nutné nejdříve zkoumat, zda se příslušná norma slučuje s povahou těchto veřejnoprávních korporací. Ovšem ani soukromé právo kýženou definici orgánu právnické osoby nepřináší. Občanský zákoník pod nadpisem „orgány právnické osoby“ žádné orgány právnické osoby nedefinuje, pouze upravuje práva a povinnosti jejich členů.

Bohužel, ani autoři dostupných odborných publikací orgány územních samosprávných celků jako takové nedefinují, ve většině případů pouze popisují jejich fungování, personální obsazení či vnitřní strukturu. Dušan Hendrych na úvod kapitoly věnující se orgánům obcí a krajů uvádí: *„Územní samosprávné*

celky mohou, v závislosti na právní úpravě v tom kterém státě, vykonávat svou působnost buď bezprostředně občany, anebo prostřednictvím svých orgánů. “²⁸

Nyní shrnu některé relevantní poznatky, ze kterých se pokusím v závěru této kapitoly sestavit určitou charakteristiku orgánu územního samosprávného celku. Nelze předně nevyjít od ústavního zákona, jehož (z hlediska této kapitoly relevantní) ustanovení jsou dále prováděna mj. obecním a krajským zřízením.

Hlava sedmá Ústavy upravuje územní samosprávu, přičemž mj. stanoví, že obce i vyšší územní samosprávné celky jsou spravovány zastupitelstvem, jehož členové jsou voleni na čtyři roky tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. O jiném orgánu územních samosprávných celků se Ústava nezmiňuje. Obecní zřízení dále taxativně vymezuje orgány obce v § 5, v krajském zřízení jsou pak vypočteny § 1 odst. 3.

Vůle obou územních samosprávných celků může být uvnitř těchto celků vytvářena a navenek projevována právě jejichmi orgány (stejně jako je tomu obecně i u jiných právnických osob).²⁹

Co se týče personálního obsazení těchto orgánů, lze vyjít z obecného ustanovení občanského zákoníku, který v § 152 odst. 1 stanoví, že: *právníká osoba si tvoří orgány o jednom členu (individuální) nebo o více členech (kolektivní)*. Soukromé právo tedy uvádí členění orgánů právnických osob podle jejich složení.

Zdeňěk Koudelka ve své odborné publikaci v pojednání o obecních orgánech³⁰ dále rozlišuje orgány základního územního samosprávného celku z hlediska právního základu na prvotně ústavně zakotvené (zastupitelstvo) a prvotně zákonně zakotvené (rada, starosta, hejtman, obecní úřad, krajský úřad a zvláštní orgány obcí či krajů). Kritériem rozlišení orgánů může být rovněž demokratická legitimita těchto entit, kdy rozeznáváme orgán přímo volený občany (zastupitelstvo), orgány volené zastupitelstvem či orgány ustanovované jiným způsobem (zvláštní orgány obcí či krajů)³¹. K tomuto lze ještě doplnit, že orgány obcí a krajů lze ještě dále dělit z hlediska toho, zda je zřízení těchto orgánů

²⁸ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 105

²⁹ VEDRAL, Josef. § 5 [Orgány obce]. In: VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 31.

³⁰ V daném případě lze předmětný výklad vztáhnout i na orgány krajů.

³¹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha, Linde a.s., 2007, s. 169.

povinností územního samosprávného celku, tedy rozlišování mezi orgány obligatorními a fakultativními.

Výše uvedené skutečnosti lze shrnout následovně: orgány územních samosprávných celků:

- realizují zákonem stanovenou působnost (samostatnou i přenesenou) obcí a krajů
- projevují navenek vůli územních samosprávných celků
- jsou vymezeny v obecním zřízení a v krajském zřízení
- mohou být individuální nebo kolektivní
- mohou být zřizovány povinně nebo fakultativně
- jsou de facto „organizačními složkami“ předmětných veřejnoprávních korporací

1.3 Zvláštní orgány územních samosprávných celků a jejich znaky

Co se týče pozitivního zákonného vymezení a případných doktrinálních definic zvláštních orgánů obcí a krajů, panuje zde obdobná situace jako v případě definic samotných orgánů obce. Avšak abychom se mohli vůbec zabývat zvláštními orgány těchto územních samosprávných celků, je třeba navázat na předchozí kapitolu a u orgánů předmětných celků se vypořádat s adjektivem „zvláštní.“ V této kapitole budu vycházet primárně ze zákona o obcích a rovněž z krajského zřízení.

Předně je třeba upozornit na to, že některé zvláštní zákony přímo označují zvláštní orgán územního samosprávného celku přídavným jménem „zvláštní,“ u dalších zvláštních orgánů obcí či krajů musíme jejich charakter dovodit přímo z dikce zákona, jelikož zákonodárce je jako „zvláštní“ neoznačuje, i když vykazují veškeré znaky zvláštních orgánů územních samosprávných celků a za zvláštní orgány územních samosprávných celků je třeba je považovat.

Jak v zákoně o obcích, tak v zákoně o krajích nalezneme zmínky o zvláštních orgánech předmětných územních samosprávných celků. Pro přehlednost níže uvádím nejdůležitější ustanovení, které se zvláštních orgánů bezprostředně dotýkají.

Obecní zřízení zmiňuje zvláštní orgány obce již v § 5, když mj. normuje, že: „*obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.*“ Citovaná věta pak platí obdobně jak pro město, tak pro městys. V jednotlivých odstavcích §106 téhož zákona jsou pak detailněji rozvedeny podmínky, za kterých je možno konstituovat předmětné zvláštní orgány a kdo může být v jejich čele:

(1) „*V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. V případech stanovených zvláštními zákony vykonává zvláštní orgán obce s rozšířenou působností státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností.*“

(2) *V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu obce platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.*

(3) *Ustanovení odstavce 2 se nevztahuje na případy, kdy v čele zvláštního orgánu obce stojí na základě ustanovení zvláštního zákona starosta.*“

Krajské zřízení pak pojednává o zvláštních orgánech kraje již na samotném počátku, když v § 1 odst. 3 mj. stanoví, že: „*orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje zřízený podle zákona.*“ Stejně jako obecní zřízení, i zákon o krajích obsahuje detailní úpravu zřízení i řízení zvláštních orgánů krajů:

(1) „*Hejtman zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon.*“

(2) *V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.*

(3) *Ustanovení odstavce 2 se nevztahuje na případy, kdy v čele zvláštního orgánu stojí na základě ustanovení zákona hejtman.*³²

Na první pohled lze z výše citovaných zákonných ustanovení vysledovat jejich jistou podobnost. Vycházejí z obou citovaných zákonů lze říci, že základními znaky zvláštní orgánů obou územních samosprávných celků jsou tyto:

- a) **Zřizovatelem** zvláštních orgánů je osoba, která reprezentuje předmětný územní samosprávný celek, stojí v jeho čele a je volena zastupitelstvem tohoto celku ze svého středu (v případě obce je to starosta, v případě kraje je to hejtman).
- b) Předmětem činnosti takto zřízených zvláštních orgánů obcí je pouze výkon **přenesené působnosti**.

V souvislosti s výkonem přenesené působnosti je třeba zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, podle něž jsou orgány obcí (tzn. i zvláštní orgány obcí) považovány za správní orgány ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: *„Orgány obcí tedy - obecně vzato - sice nejsou orgány státní správy [a ani právní úprava (čl. 99 Ústavy České republiky, zákon o obcích a jednotlivé speciální zákony upravující přenesenou působnost obcí) je tak nevymezuje], leč v uvedených souvislostech jako správní orgány nepochybně fungují a je třeba je za ně považovat.*“³³ Ve světle citovaného judikátu pak lze konstatovat, že obecní orgány v případech, kdy vykonávají přenesenou působnost, jsou správními úřady ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. Ačkoliv předmětný judikát hovoří pouze o orgánech obce, mám za to, že daný výklad lze analogicky vztáhnout i na výkon přenesené působnosti orgány (tím spíše i zvláštními orgány) vyššího územního samosprávného celku.

- c) Konstituovat zvláštní orgány lze pouze v přídech, kdy tuto možnost stanoví přímo **zvláštní zákony**. Obecní ani krajské zřízení však na žádné konkrétní zákony neodkazují.

³² § 65 krajského zřízení

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99

- d) V čele zvláštních orgánů stojí **odborník** (tedy osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti), přičemž zákonodárce stanovil i způsob, jak lze tuto způsobilost prokázat.

Zvláštní zákon může stanovit, že v čele těchto orgánů je osoba stojící v čele územního samosprávného celku. Pokud tomu tak je, tak příslušný starosta obce (či hejtman kraje) odbornou způsobilost prokazovat nemusí, zákonodárce ji v těchto případech dle mého názoru presumuje, jelikož z logiky věci vyplývá, že osoba, která zvládne (a dostane od příslušného zastupitelského sboru důvěru) být v čele územního samosprávného celku, je dostatečně způsobilá být i v čele jeho zvláštního orgánu.

I když oba výše citované zákony nestanoví žádné odborné požadavky na „řadové členy“ zvláštních orgánů územních samosprávných celků, nemělo by se stávat, že do předmětných orgánů budou jmenováni naprostí laikové, kteří nebudou mít absolutně žádné zkušenosti v oblasti, v níž ten který zvláštní orgán realizuje účel, za kterým byl zřízen. Jak uvádí například Petr Průcha v komentáři k předmětnému ustanovení obecního zřízení: „*určité základní penzum odbornosti a orientace v dané problematice je vždy potřebné, a tedy žádoucí.*“³⁴

Vzhledem k výše uvedenému výkladu lze říci, že od „obyčejných“ orgánů územních samosprávných celků se zvláštní orgány obcí a krajů liší zejména tím, že:

- realizují **pouze přenesenou působnost**
- jsou upraveny ve **zvláštních zákonech**

Jednoznačnou odpověď na otázku, zda mohou být tyto orgány individuální i kolektivní nám citované zákony neposkytují. Ze slovesa „zřizuje“ bychom mohli dovodit, že zřízení takovýchto orgánů je povinností starosty (či hejtmana), tedy že jsou všechny zvláštní orgány územních samosprávných celků obligatorní, ovšem jak se dozvíme v kapitole níže, některé zvláštní orgány územních samosprávných celků jsou pouze fakultativní.

³⁴ PRŮCHA, P. §106 [Zvláštní orgány obce]. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář.*, 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 254.

V návaznosti na přechozí kapitolu této bakalářské práce lze rovněž konstatovat, že zvláštní orgány územních samosprávných celků jsou orgány prvotně zákonně zakotvené, které jsou konstituované zvláštním způsobem (jinak).

Pro účely členění této bakalářské práce budu nadále rozlišovat mezi zvláštními orgány územních samosprávných celků, které je možno podle jednoho příslušného zákona konstituovat jak v obcích, tak i v krajích a mezi zvláštními orgány, které lze zřídit pouze v jednom ze zmiňovaných územních celků. V následující kapitole bude blíže rozebrána prvně zmiňovaná skupina zvláštních orgánů.

2. Zvláštní orgány územních samosprávných celků zřizované podle krizového zákona

Vzhledem k tomu, že bezpečnost a bezpečnostní situace je v dnešní době velice diskutovaným tématem nejenom ve světě, ale i v České republice, nelze jinak, než začít výklad o zvláštních orgánech územních samosprávných celků bezprostředně souvisejících s bezpečností. Východiskem této kapitoly je zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“ nebo „zákon č. 240/2000 Sb.“), v němž jsou upraveny některé zvláštní orgány obcí a krajů. Orgány územních samosprávných celků podle zákona č. 240/2000 Sb. jsou:

- a) Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností
- b) Krizový štáb obce s rozšířenou působností
- c) Bezpečnostní rada kraje
- d) Krizový štáb kraje

Ještě dříve, než přejdu k rozboru jednotlivých zvláštních orgánů obcí a krajů, je třeba si ve stručnosti vymezit jednotlivé pojmy, které s bezpečností bezprostředně souvisí.

Jakékoliv narušení bezpečnosti společnosti lze chápat jako hrozbu. Tyto hrozby lze dělit na hrozby vojenské a nevojenské. Již z jazykového výkladu je patrné, že vojenskou hrozbou se rozumí určitý organizovaný útok proti státu.

Krizový zákon však primárně dopadá na nevojenské hrozby,³⁵ jelikož mj. stanoví *působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením.*³⁶

Předmětný zákon dále obsahuje legální definici pojmu krizová situace v ustanovení §2 písm. b), podle něž je *krizová situace mimořádná situace podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožený státu (dále jen „krizový stav“)*. Pod pojmem krizová situace si lze například představit epidemii, přírodní katastrofu, teroristický útok či jiné ekonomické a sociální hrozby. Primárně jsou krizové situace stavem objektivním, faktickým;³⁷ zákonodárce s těmito situacemi počítá, a proto zároveň stanoví možnosti jejich řešení. Tyto krizové situace lze dělit stejným způsobem, jako výše uvedené hrozby podle toho, zda krizové situace souvisí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením na civilní a vojenské. Z citované věty příslušného ustanovení krizového zákona je patrné, že při civilní krizové situaci může být vyhlášen jeden z krizových stavů, tedy stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

Zvláštní orgány obcí a krajů, jejichž činnost směřuje k předcházení krizových situací, k provádění záchranných prací, k překonání krizových situací a k obnovení předešlého stavu se v teorii označují jako **orgány krizového řízení**.³⁸ Důvod existence těchto orgánů opět nelze hledat nikde jinde, než na ústavní úrovni. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v čl. 3 stanoví, že: *„Státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.“* Tyto krizové orgány lze dále dělit na ústřední krizové orgány, mezi něž řadíme například Bezpečnostní radu státu či Vládu, a na územní krizové

³⁵ VIČAR, D., VIČAR, R. *Vybrané aspekty práva bezpečnosti a obrany České republiky*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2013., s. 9.

³⁶ § 1 odst. 1 krizového zákona

³⁷ MATES, P. Orgány obce v krizovém řízení. *Právní rozhledy*. 2009, č. 17, s. 615-619

³⁸ Takto se označují nejen zvláštní orgány územních samosprávných celků, ale i jiné orgány, např. Ústřední krizový štáb.

orgány, kterými se s ohledem na předmět této bakalářské práce budu nadále zabývat.

Ještě před rozborem jednotlivých územních krizových orgánů, které mají postavení zvláštních orgánů územních samosprávných celků, je třeba zdůraznit, že hlavními realizátory státní správy za situace, kdy je vyhlášen jeden z civilních krizových stavů, jsou primárně monokratické orgány těchto územních samosprávných celků (starostové a hejtmani) spolu s krajskými a obecními úřady.³⁹ Níže uvedené bezpečnostní rady a krizové štáby jsou v postavení pouhých poradních orgánů svých zřizovatelů.

2.1 Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností

Na úvod je třeba říci, že bezpečnostní radu nelze za aktuálně platného a účinného právního stavu zřídit v obcích I. a II. kategorie. Nebylo tomu však vždy, jelikož krizový zákon umožňoval do 1. 1. 2011 zřídit bezpečnostní radu obce, jakožto koordinační orgán pro přípravu krizové situace. Novelou⁴⁰ zákona č. 240/2000 Sb. však bylo příslušné ustanovení předmětného zákona modifikováno a v současné době může bezpečnostní rada existovat pouze v obcích s rozšířenou působností.

Obsah činnosti a personální obsazení tohoto krizového orgánu stanoví podzákoný právní předpis, konkrétně nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 462/2002 Sb.“). Bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností lze s využitím příslušných ustanovení krizového zákona a citovaného nařízení vlády charakterizovat takto:

- a) je jakožto obligatorní poradní orgán zřizována starostou obce s rozšířenou působností („*Starosta obce s rozšířenou*

³⁹ VIČAR, D., VIČAR., R. *Vybrané aspekty práva bezpečnosti a obrany České republiky*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2013., s. 33

⁴⁰ Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

*působností...zřizuje a řídí bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností“)*⁴¹

- b) jejím předsedou je starosta obce s rozšířenou působností
- c) je kolektivní orgán, který má nejvýše osm členů, jenž musí být kompetentní v oblasti krizového řízení (starosta obce musí jmenovat členem komise například: místostarostu, tajemníka obecního úřadu, příslušníka Policie České republiky, který bude určen ředitelem krajského ředitelství či jinou osobu, která je nezbytná k posouzení stavu připravenosti na krizové situace)
- d) náplň její činnosti spočívá v posuzování a projednávání taxativně vymezených bodů uvedených v § 8 Nařízení č. 462/2000 Sb. (např. projednává krizový plán, přehled možných zdrojů rizik a analýzu ohrožení apod.)

Ačkoliv krizový zákon explicitně neuvádí, že bezpečnostní rada obce s rozšířenou je zvláštní orgán obce, vykazuje veškeré atributy zvláštního orgánu územního samosprávného celku tak, jak jsou uvedeny v kapitole 1.3 této bakalářské práce, a proto lze tento krizový orgán dle mého názoru považovat za zvláštní orgán obce.

2.2 Bezpečnostní rada kraje

Bezpečnostní rada kraje je vedle bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností druhým krizovým orgánem, který zákon č. 240/2000 Sb. zakotvil v hlavě III. pod titulem „ostatní orgány s územní působností.“

Odborníci v oblasti správního práva se stoprocentně neshodují, zda bezpečnostní radu kraje lze považovat za zvláštní orgán obce ve smyslu ustanovení §65 krajského zřízení. Nutno říci, že krizový zákon stejně jako bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností i bezpečnostní radu kraje výslovně jako zvláštní orgán kraje neoznačuje. Martin Kopecký bezpečnostní radu kraje za zvláštní orgán kraje považuje.⁴² Rudolf Cogan ve svém komentáři ke krajskému zřízení uvádí, že ze zvláštní orgán kraje se *obvykle považuje* mj.

⁴¹ §18 odst. 2 krizového zákona

⁴² KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 253

bezpečnostní rada kraje.⁴³ Z toho vyvozují, že o tom, zda je bezpečnostní rada kraje ryším zvláštním orgánem vyššího územního samosprávného celku, není stoprocentně přesvědčen. Oproti tomu Petr Pospíšil ve svém odborném článku z roku 2007 považoval bezpečnostní radu kraje za orgán kraje „sui generis,“⁴⁴ tedy nikoliv za jeho zvláštní orgán. Je třeba říci, že v době publikování tohoto příspěvku ještě nebyla účinná výše zmiňovaná novela⁴⁵ krizového zákona, která mj. nově zakotvila ustanovení, podle nějž pravomoc zřizovat bezpečnostní radu kraje přísluší hejtmanovi kraje (bezpečnostní rada kraje byla až do 31. 12. 2010 zřizována přímo krizovým zákonem a nemohla být tudíž považována za ryze zvláštní orgán územního samosprávného celku). Osobně se domnívám, vycházejí z aktuálně platné a účinné právní úpravy, že o povaze bezpečnostní rady kraje, jakožto zvláštního orgánu vyššího územního samosprávného celku, nemůže být nyní pochyb.

Jednotlivé atributy bezpečnostní rady kraje lze opět vyextrahovat jak z krizového zákona, tak z výše uvedeného podzákoného právního předpisu:

- a) je zřizována a řízena hejtmanem kraje za účelem vymezeným v ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 240/2000 Sb.
- b) je obligatorní poradní orgán hejtmana kraje
Krizový zákon stanoví, že: *„hejtman řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků prováděná územními správními úřady s působností na území kraje, orgány obcí s rozšířenou působností, orgány obcí nebo právníckými osobami a fyzickými osobami. Za tímto účelem a) zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje...“*⁴⁶ Z citovaného ustanovení předmětného zákona lze tedy jednoznačně vyvodit, že bezpečnostní rada kraje je obligatorním orgánem, zákonodárce ukládá hejtmanovi povinnost bezpečnostní radu zřídit a dále ji řídit.
- c) jejím předsedou je hejtman kraje

⁴³ COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015., s. 241

⁴⁴ Role hejtmana v krizovém řízení, JUDr. Petr Pospíšil, LL.M., *Správní právo č. 4-5/2007*, str. 265 – 278

⁴⁵ Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ § 14 odst. 2 písm. a) krizového zákona

- d) je kolektivní orgán, který má nejvýše deset členů, jenž musí být alespoň minimálně způsobilý v oblasti krizového řízení (hejtman kraje jmenuje členem bezpečnostní rady kraje například náměstka hejtmána, ředitele krajského úřadu, ředitele zdravotnické záchranné služby kraje, vedoucího útvaru zdravotnictví krajského úřadu apod.)
- e) vykonává činnosti taxativně stanovené v § 6 nařízení č. 462/2000 Sb. (projednává například přehled možných zdrojů rizik a analýzu ohrožení, krizový plán kraje, havarijní plán kraje atd.)

K datu odevzdání této bakalářské práce je stále aktuální situace ohledně masového rozšíření ptačí chřipky, jejíž výskyt byl zaznamenán téměř ve všech krajích České republiky. Právě i rizika spojená s touto nákazou jsou intenzivně projednávána na půdě bezpečnostních rad příslušných vyšších územních samosprávných celků.⁴⁷

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že některé znaky bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností jsou shodné s atributy bezpečnostní rady kraje (například obligatornost, zřízení reprezentantem daného územního samosprávného celku, kolektivnost). V některých aspektech se pak oba tyto zvláštní orgány rozcházejí. Je například zřejmé, že na personální obsazení bezpečnostní rady kraje jsou kladeny vyšší nároky, stejně tak z logiky věci vyplývá, že činnost bezpečnostní rady kraje bude mít několikanásobně větší územní dosah.

2.3 Krizové štáby

Podle příslušných ustanovení krizového zákona lze v územních samosprávných celcích dále zřizovat další orgány krizového řízení, kterými jsou krizové štáby. Jelikož krizové štáby obcí a krajů mají jen málo odlišných rysů, bude o nich pojednáno společně v této kapitole. Na obecní a krajské úrovni lze dle platné a účinné právní úpravy zřizovat tyto krizové štáby:

- a) krizový štáb kraje

⁴⁷ Bezpečnostní rada Pardubického kraje projednávala přípravu na ptačí chřipku. *ParlamentníListy.cz – politika ze všech stran*. [online]. 14. 1. 2017 [cit. 2017-01-24] Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Bezpecnostni-rada-Pardubickeho-kraje-projednavala-pripravu-na-ptaci-chripku-471216>

- b) krizový štáb obce s rozšířenou působností
- c) krizový štáb obce

ad a, b) Krizový štáb obce s rozšířenou působností a krizový štáb kraje lze charakterizovat jako obligatorní pracovní orgány jejich zřizovatelů (starosty obce s rozšířenou působností a hejtmána kraje), které svolávají opět jejich zřizovatelé, pokud nastanou nařízením č. 462/2000 Sb. předpokládané situace (například pokud je vyhlášen některý z civilních krizových stavů, pokud je třeba těchto orgánů při koordinaci záchranných a likvidačních prací nebo za situace, kdy jsou k tomu zřizovatelé vyzváni přímo Ministerstvem vnitra). Předsedající krizového štábu kraje a krizového štábu obce s rozšířenou působností jsou ex lege reprezentanti územních samosprávných celků, kteří rovněž jmenují členy předmětných krizových štábů z řad členů příslušné bezpečnostní rady a příslušné stálé pracovní skupiny.⁴⁸

ad c) Konstituování krizového štábu obce je oproti výše uvedeným krizovým štábům nepovinné, jelikož dle § 21 odst. 2 písm. a) krizového zákona „*Starosta obce dále a) za účelem přípravy na krizové situace a jejich řešení může zřídit krizový štáb obce jako svůj pracovní orgán.*“ Krizový zákon však další atributy krizového štábu obce neupravuje a je tedy otázkou, zda starosta obce bude také odvolávat jeho členy či zda bude on sám přímo jeho předsedou. Prováděcí právní předpis se personálnímu zabezpečení a náplni činnosti krizového štábu obce nevěnuje samostatné ustanovení a pouze odkazuje na to, že pokud starosta zřídí k přípravě na krizové situace a jejich řešení krizový štáb obce, použijí se přiměřeně ta ustanovení prováděcího předpisu, která upravují obsah činností krizového štábu kraje a obce s rozšířenou působností a rovněž ustanovení, která upravují složení krizového štábu kraje a obce s rozšířenou působností.⁴⁹

Nutno říci, že odpověď na otázku, zda lze krizové štáby územních samosprávných celků považovat za zvláštní orgány, není jednoznačná. Rudolf Cogan ve svém komentáři ke krajskému zřízení uvádí, že krizový štáb kraje **nemá** statut zvláštního orgánu.⁵⁰ Bohužel tento autor již nepředkládá žádné argumenty,

⁴⁸ §13 Nařízení vlády č. 462/2000 Sb.

⁴⁹ §14 odst. 2 Nařízení vlády č. 240/2000 Sb.

⁵⁰ COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s 242

proč předmětný krizový štáb za zvláštní orgán kraje nepovažuje. Všechny výše uvedené krizové štáby mají tyto společné rysy:

- a) jsou zřizovány reprezentantem územního samosprávného celku (starostou či hejtmanem)
- b) předmětem činnosti těchto orgánů je výkon přenesené působnosti
- c) jsou zřizovány na základě krizového zákona
- d) v jejich čele stojí reprezentant příslušného územního samosprávného celku (s výjimkou krizového štábu obcí, u kterého to zákon přímo nestanoví)
- e) jejich personální obsazení a další detaily, týkající se fungování těchto orgánů, jsou konkretizovány v nařízení č. 462/2000 Sb.

Vycházejí z vymezení zvláštního orgánu územního samosprávného celku, které je uvedeno v kapitole 1.3 této bakalářské práce, se domnívám, že přinejmenším krizový štáb obce s rozšířenou působností a krizový štáb kraje je možné považovat za zvláštní orgány územních samosprávných celků, a to i přesto, že oproti ostatním zvláštním orgánům obcí či krajů jsou některé aspekty jejich chodu upraveny v podzákoném právním předpise, jelikož i přes předmětné nařízení vlády jsou stále zřizovány na základě zákona.

3. Zvláštní orgány územních samosprávných celků zřizované podle vodního zákona

Mezi zvláštní orgány územních samosprávných celků bezesporu patří i orgány, které se určitým způsobem dotýkají povodní a problematiky s ní spojené. Jak uvádí strategický dokument Ministerstva životního prostředí, „*povodně jsou přírodní fenomén, kterému nelze zabránit. Jejich nepravdělný výskyt a variabilní rozsah nepříznivě ovlivňují vnímání rizik, která přinášejí, což komplikuje systematickou realizaci preventivních opatření.*”⁵¹ V citované listině se dále můžeme dozvědět, že největší přímé nebezpečí pro Českou republiku v oblasti

⁵¹ Ministerstvo životního prostředí. *Strategie ochrany před povodněmi na území ČR*. [online]. 19. 4. 2000 [cit. 2017-01-11]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_ochrany_povodne/\\$FILE/OOV_strategie_povodne_20000419.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_ochrany_povodne/$FILE/OOV_strategie_povodne_20000419.pdf)

přírodních katastrof představují právě povodně, které mohou způsobit nemalé materiální škody, nečáskakdy ohrožující i lidské životy.

Po zabřednutí do odborné literatury týkající se povodňové problematiky lze nalézt celou řadu definic toho, co se rozumí pod pojmem „povodeň“. Povodní se obecně rozumí *přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody.*⁵² Rozlišujeme v zásadě dva základní typy povodní, a to povodně přirozené, které vznikají například v důsledku tání sněhu po zimním období, a povodně zvláštní, které jsou způsobeny ať již úmyslným či neúmyslným jednáním člověka. Na ochraně před oběma druhy povodní se podílejí správci povodí, správci vodních toků, vlastníci vodních děl, vlastníci pozemků a staveb ohrožených povodněmi, složky integrovaného záchranného systému a také **povodňové orgány**, které budou v následujících řádcích této práce detailněji rozebrány.

Povodňové orgány jsou takové orgány, kterým zákonodárce přiznal pravomoc k řízení ochrany před povodněmi. Vodní zákon váže existenci povodňových orgánů na konkrétní období. Podle toho rozlišujeme povodňové orgány v období mimo povodně, kterými jsou orgány obcí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo životního prostředí, a povodňové orgány, které jsou aktivní po dobu trvání povodně. Do této druhé skupiny řadíme ústřední povodňovou komisi, která stojí v hierarchii povodňových orgánů za období trvání povodní nejvýše, a dále povodňové komise obcí, obcí s rozšířenou působností a krajů. Při zachování struktury této bakalářské práce budou rozebrány nejprve povodňové orgány základních územních samosprávných celků.

⁵² ADAMEC, V. *Ochrana před povodněmi a ochrana obyvatelstva*. V Ostravě: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2012. Spektrum (Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství), s. 12

3.1 Povodňová komise obce

Tento orgán je zakotven v § 78 vodního zákona, podle nějž *obecní rada může k plnění úkolů při ochraně před povodněmi, je-li v jejich územních obvodech možnost povodní, zřídit povodňovou komisi, jinak tuto činnost zajišťuje obecní rada*. I když odborné publikace uvádí, že tato povodňová komise obce má postavení zvláštního orgánu,⁵³ domnívám se, že tento fakultativní orgán nemůže být považován za zvláštní orgán obce s odkazem na již jednou, v kapitole 1.3 citované ustanovení obecního zřízení, podle nějž je to pouze a jen starosta, který zřizuje v případech stanovenými zvláštními zákony pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce. V komentáři k obecnímu zřízení se můžeme dočíst, že *zvláštním orgánem zřizovaným pro výkon přenesené působnosti je zřejmě i povodňová komise obce*.⁵⁴ Z přítomnosti slova „zřejmě“ v citované větě usuzuji, že ani Josef Vedral není o tom, že povodňová komise obce je zvláštním orgánem obce, stoprocentně přesvědčen.

Další „anomálie“, kterými by se tento orgán lišil od základní charakteristiky zvláštních orgánů územních samosprávných, však již nenajdeme. Vodní zákon dále stanoví, že povodňové komisi obce je instančně nadřízen povodňový orgán obce s rozšířenou působností, o kterém bude pojednáno v kapitole níže. Předmět činnosti tohoto povodňového orgánu je velmi rozsáhlý a zákonodárce úkoly povodňové komise obce taxativně stanovil v §78 odst. 3 písm. a) – m) vodního zákona. Předsedou předmětné komise je starosta obce, jejíž členové mohou být jen takové fyzické osoby, které jsou způsobilé co do předmětu činnosti tohoto orgánu.

S odkazem na výše uvedené mám za to, že povodňová komise není zvláštním orgánem obce ve smyslu ustanovení § 106 obecního zřízení, jelikož je zřizována radou obce. Z tohoto důvodu se domnívám, že povodňová komise obce je orgánem obce *sui generis*.

⁵³ HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M.. Kapitola VI. Základy organizace veřejné správy v ČR. In: ČEBIŠOVÁ, T., HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M., MIKULE, V., POMAHAČ, R., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J., VOPÁLKA, V. *Správní právo - Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 116.

⁵⁴ VEDRAL, J., PŠENIČKA, S. § 106 [Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti]. In: VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích* (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 553.

3.2 Povodňová komise obce s rozšířenou působností

Zákonná úprava povodňové komise obce s rozšířenou působností je na rozdíl od výše zmiňované povodňové komise obce zcela v souladu s vymezením zvláštního orgánu územního samosprávného celku, které je uvedeno v úvodních kapitolách této bakalářské práce.

Jelikož se jedná o povodňovou komisi obce s rozšířenou působností, je vcelku logické, že zřizovatelem takovéto komise musí být reprezentant obce, který je starostou tzv. „trojkové obce“. Z příslušných ustanovení vodního zákona jednoznačně vyplývá, že tento zvláštní orgán je zřizován obligatorně, starosta tedy nemá na výběr, zda povodňovou komisi obce s rozšířenou působností zřídí, či nikoli. Starosta je pak jejím předsedou, který jako v předchozích případech rovněž jmenuje její členy. Zákon mu však ukládá jistá omezení v tom, jak tuto komisi personálně obsadí, jelikož má povinnost vybírat ze zaměstnanců obce s rozšířenou působností zařazených do obecního úřadu a dalších osob, které jsou způsobilé k provádění opáření či k pomoci při ochraně před povodněmi.

Již v předchozí kapitole bylo zmíněno, že povodňová komise obce s rozšířenou působností je nadřazena povodňové komisi obce. Zákon dále stanoví, že *povodňový orgán obce s rozšířenou působností je podřízen povodňovému orgánu kraje*.⁵⁵ Z těchto skutečností lze dovodit, že povodňová komise obce s rozšířenou působností je vlastně jakýmsi „mezičlánkem“ v hierarchické struktuře povodňových orgánů územních samosprávných celků.

Povodňové komisi obce s rozšířenou působností zákonodárce rovněž taxativně vypočetl různé činnosti, které tento zvláštní orgán provádí v rámci zabezpečení úkolů při ochraně před povodněmi. Tyto kompetence se částečně překrývají a částečně navazují na kompetence v předchozí kapitole zmiňované povodňové komise obce.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem lze povodňovou komisi obce s rozšířenou působností charakterizovat následovně:

⁵⁵ §79 odst. 1 vodního zákona

- a) je zřizována starostou obce s rozšířenou působností, jenž zároveň jmenuje a odvolává členy komise (členové musí být buď zaměstnanci obce s rozšířenou působností zařazení do obecního úřadu nebo musí být zástupci orgánů a právnických osob, které jsou způsobilé k provádění opatření či k pomoci při ochraně před povodněmi)
- b) předsedou je starosta obce s rozšířenou působností
- c) je obligatorní
- d) je kolektivní
- e) může být zřízena pouze v obcích s rozšířenou působností
- f)

3.3 Povodňová komise kraje

Povodňová komise kraje je dalším článkem v hierarchické struktuře povodňových orgánů České republiky. Povodňová komise kraje je rovněž jedním ze zvláštních orgánů vyššího územního samosprávného celku, který je zřizován obligatorně a je stejně jako výše zmiňované povodňové orgány upraven v zákoně č. 254/2001 Sb.

Je třeba připomenout, že povodňová komise kraje vždy nebyla součástí vodního zákona, zákonodárce ji do předmětného zákona zařadil až jeho novelou⁵⁶ s účinností od 23. 1. 2004. Před tímto datem byly namísto povodňových komisí krajů zřizovány povodňové komise ucelených povodí, v jejichž čele byli hejtmani krajů, v jejichž územní působnosti ucelené povodí nebo jeho převážné části ležely. Předmět činnosti povodňové komise uceleného povodí byl zákonodárcem opět taxativně stanoven. Komparací úkolů povodňové komise kraje a povodňové komise uceleného povodí dojdeme k tomu, že povinnosti a oprávnění obou komisí jsou až na menší terminologické detaily shodné. Odpověď na otázku, proč byla povodňová komise uceleného povodí zákonodárcem nahrazena za povodňovou komisi kraje, nám částečně dává důvodová zpráva k příslušnému zákonu: *„Uvedené změny a úpravy byly vyvolány promítnutím zkušeností z průběhu povodně v srpnu 2002 a uvedené změny jsou reakcí na zákonodárnou iniciativu*

⁵⁶ Zákon 20/2004 Sb. kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

*Královéhradeckého kraje a mají podporu ostatních krajů.*⁵⁷ Podle mého názoru nejdůležitější změnou, kterou zmiňovaná novela vodního zákona přinesla, je odstranění termínu „ucelené povodí.“ Jelikož oblast uceleného povodí se nepřekrývá s územím kraje, bylo tím nadobro předejito případným kompetenčním sporům o to, který hejtman bude předsedou té které povodňové komise uceleného povodí.

Povodňová komise kraje je typickým zvláštním orgánem územního samosprávného celku, která je zřizována hejtmanem kraje. Stejně jako v případě povodňové komise uceleného povodí, i této komisi předsedá hejtman. Co se týče dalších personálních otázek, zákonodárce stanovil požadavek alespoň minimální odbornosti členů povodňové komise, kteří musí být buď zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu nebo musí být zástupci orgánů a právnických osob, jenž jsou způsobilí k provádění opatření, popřípadě pomoci při ochraně před povodněmi.⁵⁸

Předmětem činnosti tohoto zvláštního orgány vyššího územního samosprávného celku je například:

- vyhlášení a odvolávání stupně povodňové aktivity v rámci územní působnosti
- zpracování povodňového plánu správního obvodu kraje
- organizace a odborných školení a výcvik členů povodňových orgánů obcí s rozšířenou působností a účastníků ochrany před povodněmi
- prověřování připravenosti účastníků ochrany podle povodňových plánů

Tento zvláštní orgán územního samosprávného celku je v hierarchii povodňových orgánů za doby trvání povodně druhým nejvyšším orgánem, jelikož je podřízen pouze Ústřední povodňové komisi, která může zasáhnout v případech, kdy povodňové komise krajů nemohou vlastními silami a prostředky činit potřebná opatření.

⁵⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, č. 20/2004 Dz

⁵⁸ §80 vodního zákona

V předchozí kapitole věnované orgánům zřizovaným podle krizového zákona jsme si uváděli, že při krizové situaci může být vyhlášen jeden z krizových stavů. Tyto civilní krizové stavy reflektuje i vodní zákon, který stanoví, že v případě vyhlášení krizového stavu podle zvláštního zákona přejímá na celém území, pro které je krizový stav vyhlášen, řízení ochrany před povodněmi orgán, který je k tomu podle zvláštního zákona příslušný.⁵⁹ Tímto zvláštním zákonem se rozumí zákon č. 240/2000 Sb. Pokud tedy v době povodní vyhlásí hejtman kraje stav nebezpečí nebo je Vládou České republiky vyhlášen nouzový stav, povodňové komise se *ex lege* stávají součástí krizového štábu kraje,⁶⁰ který musí být za vyhlášení těchto krizových stavů svolán hejtmanem. Zákon bohužel výčtem nestanoví, které povodňové komise se stávají součástí krizového štábu kraje. Mám za to, že zákonodárce měl v tomto případě na mysli veškeré výše uvedené povodňové komise (tedy povodňové komise obcí, povodňové komise obcí s rozšířenou působností, povodňové komise krajů).

Z výše uvedeného výkladu lze učinit závěr, že povodňová komise kraje je zvláštní orgán kraje, který je možno charakterizovat následujícími body:

- a) je zřizována hejtmanem kraje
- b) předsedou je hejtman kraje
- c) je kolektivní
- d) je nadřizena povodňové komisi obce s rozšířenou působností

⁵⁹ §77 odst. 9 vodního zákona

⁶⁰ §39 odst. 2 krizového zákona

4. Další zvláštní orgány obcí

V této kapitole se již zaměříme na zvláštní orgány obcí, které jsou svým způsobem „jedinečné“ tím, že jim podobné orgány již nemohou být na základě příslušných zákonů konstituovány v rámci vyšších územích samosprávných celků, což je odlišuje od zvláštních orgánů územních samosprávných celků, které jsou uvedeny v předchozích kapitolách této bakalářské práce.

4.1 Přestupková komise

Projednávání přestupků je jednou z povinností obcí spadající do přenesené působnosti těchto územních samosprávných celků. Je možné rozlišit v zásadě tři různá uskupení osob, v nichž lze přestupky projednávat. V následujícím výkladu nebudou opomenuty žádné varianty, přičemž s ohledem na téma bakalářské práce bude největší prostor věnován projednávání přestupků právě jedním ze zvláštních orgánů obce.

Možnost zřídit přestupkovou komisi, jakožto jeden ze zvláštních orgánů obce, upravuje *lex specialis*, konkrétně zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“ nebo „přestupkový zákon“). V případě, že obec, respektive starosta obce přestupkovou komisi nezřídí, přestupky pak bude ze zákona projednávat obligatorní orgán obce a to přímo její obecní úřad.⁶¹ Obecní úřad je upraven v § 109 obecního zřízení, přičemž odst. 2 předmětného paragrafu stanoví, že: „*Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.*“ Zákon o obcích tedy svěřil radě obce pravomoc zřídit odbor (či oddělení) pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu, přičemž projednávání přestupků samostatná bezpochyby je, proto může být zřízen přímo odbor obecního úřadu pro řízení o přestupcích. Luboš Jemelka v komentáři k přestupkovému zákonu pak uvádí ještě další možnost, jak může obecní úřad přestupky projednávat: „*Vyloučeno pak není ani to, aby se vyřizováním přestupků zabývaly samy ty odbory (oddělení), které zabezpečují chod určité agendy, ve které se přestupky mohou vyskytovat (tedy například*

⁶¹ § 52 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb.

*přestupky na úseku matrik by řešil matriční odbor, přestupky na úseku ochrany životního prostředí by řešil odbor životního prostředí apod.)*⁶²

4.1.1 Přestupková komise – komise rady

Další organizační jednotkou, které lze dle zákona svěřit přestupkovou agendu, je komise rady obce. Radě obce ze zákona přísluší právo zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány komise.⁶³ Z přítomnosti slova „může“ v příslušném ustanovení obecního řízení (*„Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise“*) lze jednoznačně dovodit, že takovéto orgány rady jsou zřizovány ryze fakultativně a je jen na zvážení rady té které obce, zda takovéto poradní orgány konstituuje (rada obce například zřizuje komise: kulturní a tělovýchovné, životního prostředí, územního rozvoje, sociální, prevence kriminality apod.). Taxativní ani demonstrativní výčet jednotlivých komisí rady není na zákonné úrovni upraven. Takovéto komise však nejsou výkonnými orgány a jedná se pouze poradní orgány orgánu (rady) obce; v případě komise rady tedy nejde o orgán obce.

V některých případech je však komisi rady přiznán statut orgánu obce (nikoliv však zvláštního orgánu obce). Jedná se o případy, kde je komisi rady svěřen výkon přenesené působnosti dle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) obecního zřízení, podle nějž *starosta může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech*. Citované ustanovení bude zcela jistě dopadat právě na přestupkovou komisi, která bude zřízena v daném případě jako orgán rady a ex post na ni bude delegován výkon přenesené působnosti ve věcech přestupkových. Nutno zdůraznit, že až samotným aktem svěřením přenesené působnosti komisi rady se z orgánu rady stává *ex lege* orgán obce ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 obecního zřízení.

⁶² JEMELKA, L. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 313

⁶³ §122 odst. 1 obecního zřízení

4.1.2 Přestupková komise – zvláštní orgán obce

Jak již bylo řečeno výše v kapitole 4.1, přestupky mohou být rovněž projednávány v rámci zvláštního orgánu obce, jelikož zákonodárce tuto možnost zakotvil do přestupkového zákona, konkrétně do ustanovení § 53: „*Obce mohou jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků.*“⁶⁴ Z dikce předmětného ustanovení přestupkového zákona lze tedy jednoznačně dovodit, že zřízení přestupkové komise, jakožto zvláštního orgánu obce, je její právem, nikoliv povinností. I když zákon hovoří o tom, že zřizovatelem přestupkové komise je obec, s ohledem na ustanovení § 106 odst. 1 obecního zřízení bude tento zvláštní orgán zřizovat starosta obce. Stejně tak starosta obce jmenuje a odvolává jednotlivé členy přestupkové komise (oproti výše uvedené komisi rady, jejíž personální substrát je určován radou obce). Složení tohoto zvláštního orgánu obce tedy může dle zákona stanovit pouze jediná osoba, a tou je starosta obce. I přesto, že zákon o přestupcích a ani zákon o obcích nestanovily starostovi obce žádná pravidla pro obměňování (popřípadě jmenování/odvolávání) členů přestupkové komise, *nemělo by docházet k tomu, že by starosta ovlivňoval prostřednictvím „svých“ lidí v přestupkové komisi probíhající přestupková řízení. Pokud by tak činil, mohlo by docházet ke zneužití pravomoci a porušení předpisů správního, popř. i trestního práva.*⁶⁵

Zřejmě vzhledem k předmětu činnosti přestupkové komise považoval zákonodárce za účelné stanovit i personální obsazení předmětné komise. Aby byla zaručena žádoucí odbornost výkonu přenesené působnosti tohoto zvláštního orgánu obce, je nutné, aby komise jednala a rozhodovala v tříčlenném složení a aby předsedou této komise byla osoba s právnickým vzděláním nebo osoba se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednání přestupku. Ostatní členové komise žádnou odbornost prokazovat nemusí. Dlužno dodat, že přestupková komise může přijímat usnesení pouze většinou hlasů svých členů (s ohledem na to, že zákon stanoví, že přestupková komise rozhoduje v tříčlenném složení, je třeba pro přijetí jakéhokoliv usnesení vždy alespoň dvou hlasů členů předmětné komise.⁶⁶ V praxi je možné se často setkat s tím, že členů přestupkové komise a předsedů (i

⁶⁴ § 53 zákona č. 200/1990 Sb.

⁶⁵ JEMELKA, L. in: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 313.

⁶⁶ § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.

místopředsedů) je větší počet, než tři, jelikož přestupkový zákon pouze stanoví, že komise musí zasedat v tříčlenném složení, nikoliv, že počet členů komise musí být roven třem. Dle mého názoru je tato skutečnost více než žádoucí, jelikož čím více členů přestupková komise má, tím lépe mohou být nahrazováni absentující členové, čímž bude zabezpečena funkčnost tohoto zvláštního orgánu obce. „*Pro tyto případy lze doporučit, aby pravidla náhradnictví byla stanovena v jednacím řádu přestupkové komise.*“⁶⁷

Přestupkový zákon dále v § 53 stanoví příslušnost k projednávání přestupků a rovněž normuje, jaké přestupky mohou projednávat všechny obce (tedy „jedničkové obce“) a jaké projednávají pouze obce z rozšířenou působností. S ohledem na rozsah a zadání práce se dále těmito podmínkami zabývat nebudu.

Vzhledem k datu odevzdání této bakalářské práce nelze neuvést zevrubnou komparaci s příslušnými ustanoveními zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen zákon č. „250/2016 Sb.“ nebo „nový přestupkový zákon“), který s účinností od 1. 7. 2017 deroguje mj. i zákon č. 200/1990 Sb. a nahrazuje ho jako celek.

Nový přestupkový zákon s přestupkovou komisí, jakožto zvláštním orgánem základního územního samosprávného celku rovněž počítá a vnáší do předmětné problematiky jisté zpřesnění, což lze jistě považovat za zákonodárcův pozitivní počin. V §61 nového přestupkového zákona je uvedeno, že: „*starosta může zřizovat jako zvláštní orgány obce komise pro projednávání přestupků*“. Stejně jako ve starší právní úpravě, i v novém přestupkovém zákoně je zřízení přestupové komise čistě fakultativní záležitostí. Zákon č. 250/2016 Sb. oproti úpravě obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb. již reaguje na příslušná ustanovení obecního zřízení a normuje, že přestupkovou komisi zřizuje nikoli obec, ale přímo její starosta (tato skutečnost se u zákona č. 200/1990 Sb. dovozuje výkladem). Dále starostovi podle předmětného zákona přísluší určit v okamžiku konstituování

⁶⁷ Několik poznámek k přestupkovým komisím z pohledu de lege lata a de lege ferenda FIALA. Z., HORZINKOVÁ. E., in ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ A., ed. *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c 2013., s. 153 - 158

tohoto zvláštního orgánu okruh přestupků, který bude přestupková komise projednávat namísto obecního úřadu.

Úplnou novinkou je pak druhý odstavec § 61 nového přestupkového zákona, který stanoví, že *starosta jmenuje a odvolává předsedu komise a další její členy*. I přes absenci tohoto ustanovení v přestupkovém zákoně se nyní dovozuje, že starosta jmenuje a odvolává členy přestupkové komise, přímo z § 106 odst. 1 obecního zřízení.⁶⁸ Osoba stojící v čele tohoto zvláštního orgánu obce musí rovněž splňovat odborné předpoklady pro výkon funkce předsedy přestupkové komise, přičemž nový přestupkový zákon stanoví, že předseda přestupkové komise musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. V opačném případě musí disponovat alespoň vysokoškolským titulem Bc., který získal v jiném oboru, a musí rovněž prokázat odbornou způsobilost zkouškou u ústředního orgánu státní správy, který provádí dozor nad právotvorbou obce v její samostatné působnosti.⁶⁹ Jelikož kvalifikační požadavky na předsedu přestupkové komise jsou v novém přestupkovém zákoně stanoveny přísněji, *bude do roku 2022 trvat přechodné období, kdy pro výkon funkce postačí splnění dosavadních kvalifikačních požadavků*.⁷⁰

V neposlední řadě nový přestupkový zákon odstraňuje požadavek rozhodování v tříčlenném složení, který je nahrazen požadavkem, aby počet členů tohoto zvláštního orgánu obce byl lichý. Důvodová zpráva k novému přestupkovému zákonu hovoří o tom, že členové přestupkové komise musí být nejméně tři.

Z výše uvedeného výkladu lze uvést charakteristiku přestupkové komise, která je použitelná jak za současné právní úpravy v oblasti přestupkového práva, tak i na právní úpravu, která bude aplikovatelná až od 1. 7. 2016. Přestupková komise je takový zvláštní orgán obce, který:

- a) je zřizován starostou obce, jenž zároveň jmenuje a odvolává její členy

⁶⁸ VEDRAL, J., PŠENIČKA, S. § 106 [Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti]. In: VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích* (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 553.

⁶⁹ § 111 zákona č. 250/2016 Sb.

⁷⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz

- b) je fakultativní
- c) je kolektivní (s lichým počtem členů)
- d) může být zřízen ve všech obcích⁷¹

4.2 Komise pro sociálně-právní ochranu dětí

Dalším zvláštním orgánem obce je komise pro sociálně-právní ochranu dětí. Vymežit samotný význam a obsah pojmu sociálně-právní ochrana dětí není vůbec snadné. Jisté přiblížení, co všechno se vlastně pod tímto termínem může skrývat, nám neposkytuje nikdo jiný než jeden ze čtrnácti ústředních orgánů státní správy - Ministerstvo vnitra na svých webových stránkách: „*Sociálně-právní ochrana dítěte představuje zajištění práva dítěte na život, jeho příznivý vývoj, na rodičovskou péči a život v rodině, na identitu dítěte, svobodu myšlení, svědomí a náboženství, na vzdělání, zaměstnání, zahrnuje také ochranu dítěte před jakýmkoliv tělesným či duševním násilím, zanedbáváním, zneužíváním nebo vykořisťováním.*“⁷²

Česká republika, jakožto subjekt mezinárodního práva, je signatářem různých mezinárodních dokumentů, které ji zavazují k tomu, aby některé orgány, právnické, popřípadě i fyzické osoby na jejím území při stanovení bližších podmínek zajišťovaly ochranu dětí. Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky pak jen podtrhuje důležitost chránit nezletilé, když do čl. 32 odst. 1 ústavadárce zakotvil, že *zvláštních ochrana dětí a mladistvých je zaručena.*

Promítnutím výše uvedeného (tedy nutnosti poskytovat ochranu nezletilým) je bezesporu i skutečnost, že v obcích je ustavována komise pro sociálně-právní ochranu dětí. Zvláštním zákonem, který starostovi obce přiznává pravomoc zřídit komisi pro sociálně-právní ochranu dětí je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), který v § 38 odst. 1 stanoví, že: „*starosta obce s rozšířenou působností zřizuje jako zvláštní orgán obce komisi pro sociálně-*

⁷¹ Myšleno ve všech kategoriích obcí (diferencovaných podle přenesené působnosti), tzn. v jedničkových, ve dvojkových i ve trojkových obcích.

⁷² MPSV.CZ: *Legislativa a systém sociálně-právní ochrany.* [online]. 15.1.2013 [cit. 2017-01-10]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/14304>

právní ochranu dětí.“ Jazykovým výkladem citovaného ustanovení lze dovodit, že komise pro sociálně-právní ochranu dětí je obligatorním orgánem v obcích s rozšířenou působností, starosta v takovéto obci je tedy povinen předmětnou komisi jako zvláštní orgán obce zřídit. Otázkou však zůstává, co se stane, když předmětnou komisi starosta nezřídí, ačkoliv je k tomu povinen ze zákona. Dle názoru jednoho z autorů komentáře k obecnímu zřízení by agendu sociálně-právní ochrany dětí v takovémto případě vykonával obligatorní orgán obce, a to její obecní úřad.⁷³ V ostatních obcích (tedy nikoli v obcích s rozšířenou působností) pak zřejmě bude zřízení takovéto komise čistě na zvážení starosty obce.⁷⁴ Důvod, proč jsou tyto komise v předmětných obcích zřizovány povinně, lze vysledovat například v argumentaci Ministerstva vnitra, které má za to, že jsou to právě *obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které mají možnost bezprostředně sledovat ochranu práv dítěte a včas činit potřebná opatření se znalostí problému a místních podmínek.*⁷⁵

Předmět činnosti tohoto zvláštního orgánu je v porovnání s předmětem činnosti přestupkové komise velmi rozmanitý a je taxativně vypočten přímo v § 38 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Komise například koordinuje výkon sociálně-právní ochrany dětí na území správního obvodu obce s rozšířenou působností; pořádá případové konference; doporučuje provádět opatření, která by měla být uskutečněna v oblasti ochrany dětí před sociálně patologickými jevy; připravuje programy péče o problémové skupiny dětí apod.

Předseda komise, místopředseda komise a ostatní členové komise jsou jmenováni starostou obce. Zákonodárce stanovil, že tyto osoby musí být buď členy zastupitelstva obce, anebo to musí být osoby, které určitým způsobem participují na sociálně-právní ochraně (například psychologové, pedagogičtí pracovníci, zdravotničtí pracovníci apod.). Předseda této komise nemusí prokazovat svoji odbornost. V komisi pro sociálně-právní ochranu dětí působí

⁷³ VEDRAL, J., PŠENIČKA, S. § 106 [Zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti]. In: VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích* (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 553.

⁷⁴ PRŮCHA, P. §106 [Zvláštní orgány obce]. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář.*, 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 253.

⁷⁵ MPSV.CZ: *Legislativa a systém sociálně-právní ochrany.* [online]. 15. 1. 2013 [cit. 2017-01-10]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/14304>

také její tajemník, který musí být zároveň zaměstnancem obce s rozšířenou působností, jenž na obecním úřadu pracuje na úseku sociálně-právní ochrany. „Komise je schopna jednat a usnášet se, je-li přítomen předseda komise nebo jeho zástupce a nejméně další dva členové komise.“⁷⁶ Pokud je to účelné, k takovému jednání je možné přizvat další osoby, které jsou uvedeny v § 38 odst. 5 písm. a) až f) zákona o sociálně-právní ochraně dětí a jsou to například: rodiče dítěte, soudce, státní zástupce či dítě samotné (za zákonem stanovených podmínek) atd.

Z výše uvedeného výkladu můžeme opět vyextrahovat charakteristické body předmětného zvláštního orgánu obce, komise pro sociálně-právní ochranu dětí:

- a) je zřizována starostou obce, jenž zároveň jmenuje a odvolává předsedu komise, jeho zástupce a její členy (jmenované osoby musí být buď členové zastupitelstva, nebo fyzické osoby, které spolupůsobí při sociálně-právní ochraně)
- b) je obligatorně konstituována v obcích s rozšířenou působností, ostatní obce tento zvláštní orgán zřizují fakultativně
- c) je kolektivní
- d) může být zřízena ve všech obcích

⁷⁶ §38 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Závěr

Obce a kraje jsou územními samosprávnými celky, jejichž existence je primárně odvozována z Ústavy, jejíž dikce je v tomto směru dále prováděna obecním a krajským zřízením. Z normativního aktu nejvyšší právní síly dále vyplývá, že těmto územním samosprávným celkům může být svěřen výkon státní správy pouze tehdy, pokud tak stanoví zákon. Jelikož je na českém území výkon územní veřejné správy tradičně od roku 1849 založen na smíšeném modelu (s výjimkou období existence národních výborů), zákonodárce stanovil, že u předmětných územních samosprávných celků rozlišujeme mezi působností samostatnou a mezi působností přenesenou. Jelikož předmětem činnosti zvláštních orgánů územních samosprávných celků je výhradně výkon přenesené působnosti, do první kapitoly této práce jsem z logických důvodů zařadil vymezení přenesené působnosti jako takové. Ačkoliv právní rámec výkonu přenesené působnosti obcí se s výkonem přenesené působnosti krajů v lecčem shoduje, v předmětné kapitole jsem poukázal na některé dílčí odlišnosti. Za jeden z hlavních rozdílů považuji skutečnost, že povinnost výkonu přenesené působnosti je obcím stanovena podle toho, do které kategorie spadají, zatímco v případě vyšších územních samosprávných celků je rozsah a obsah výkonu přenesené působnosti v zásadě stejný. Tento zákonodárcův počin je pak zcela jistě dán tím, že v České republice existuje v porovnání s jinými evropskými zeměmi velké množství obcí s malým počtem obyvatel.

Aby bylo v této práci vůbec možné se dále zabývat zvláštními orgány územních samosprávných celků jako takovými, nejprve jsem přistoupil k charakteristice orgánů územních samosprávných celků a následně i k obecnému vymezení orgánů zvláštních. S podivem jsem zjistil, že ani žádný zákon, ani žádný autor odborné publikace či komentáře „obyčejné“ ani zvláštní orgány těchto veřejnoprávních korporací vůbec nedefinují. Proto jsem s využitím zákonných ustanovení a příslušných komentářů zákonů sestavil jednotlivé znaky, které jsou charakteristické pro zvláštní orgány obou územních samosprávných celků. Za zvláštní orgán obcí a krajů považuji orgán, který: zřizuje monokratický orgán územního samosprávného celku (tedy starosta či hejtman); vykonává pouze přenesenou působnost a při jejím výkonu je v postavení správního úřadu; je upraven ve zvláštním zákoně (odlišném od obecního a krajského zřízení) a v jehož

čele stojí buď osoba, která prokázala na základě zvláštního předpisu odborné znalosti, nebo reprezentant územního samosprávného celku (starosta či hejtman).

Následně jsem vybral některé zvláštní orgány územních samosprávných celků, jejichž existenci považuji osobně za důležitou. Ambicí této práce rozhodně nebylo popsat veškeré zvláštní orgány obcí a krajů,⁷⁷ rovněž jsem v této práci záměrně opomněl ty zvláštní orgány, které podle platné a účinné právní úpravy již konstituovat nelze.⁷⁸ Hlavními prameny, se kterými jsem pracoval při vytváření jednotlivých subkapitol věnovaných jednotlivým zvláštním orgánům územních samosprávných celků, byly opět zákony, případně jejich komentáře, jelikož odborná literatura se ke zvláštním orgánům obcí a krajům vyjadřuje takřka lakonicky a většina publikací si vystačí pouze s tím, že některé zvláštní orgány veřejnoprávních korporací pouze vyjmenuje. Nezájem renomovaných právníků o zvláštní orgány územních samosprávných celků lze demonstrovat na příkladu, kdy Martin Kopecký ve své odborné publikaci z roku 2010 v kapitole věnované zvláštním orgánům vyšších územních samosprávných celků uvádí, že zvláštním orgánem kraje je povodňová komise uceleného povodí⁷⁹, která však byla již s účinností od 23. 1. 2004 nahrazena povodňovou komisí kraje.

Jak již bylo několikrát zopakováno v této práci, zvláštní orgány územních samosprávných celků jsou zřizovány na základě *legibus specialis*. Jeden zvláštní zákon buď zakotvuje, aby tzv. „příbuzné“ zvláštní orgány mohly být zřízeny jak v obcích, tak v krajích (například vodní zákon upravuje povodňovou komisi obce, povodňovou komisi obce s rozšířenou působností a povodňovou komisi kraje) nebo zvláštní zákon umožňuje zřídit zvláštní orgán jen v jednom ze zmiňovaných územních samosprávných celků (například přestupkovou komisi může zřídit pouze starosta obce; hejtmanu kraje toto právo vůbec nenáleží). V této práci jsem se nejprve zaměřil na prvně zmiňovanou variantu, kdy byly blíže specifikovány všechny orgány územních samosprávných celků, které lze zřizovat

⁷⁷ Například v této práci záměrně nerozebírám zvláštní orgán kraje – komisi pro výběrové řízení o povolení výkonu rybářského práva, která je zřizována dle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), jehož existenci vzhledem k ostatním zvláštním orgánům územních samosprávných celků, uvedených v této práci, osobně považuji za marginální.

⁷⁸ Například Rada obcí pro udržitelný rozvoj území.

⁷⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 253 – 254

podle vodního a dále podle krizového zákona. V předmětných kapitolách této bakalářské práce jsem také zmínil, že ne všechny tyto orgány jsou autory odborných publikací považovány za ryze zvláštní orgány a přinejmenším u některých z nich je jejich právní povaha sporná, přesto byly do této práci zařazeny s uvedením příslušných argumentů, proč ten který orgán lze (ne)považovat za zvláštní orgán toho kterého územního samosprávného celku.

V návaznosti na předchozí odstavec, kdy byla zmíněna „spornost“ právní povahy některých územních samosprávných celků (například krizový štáb kraje, povodňová komise obce), je třeba poukázat na nedůslednost zákonodárce v označování zvláštních orgánů územních samosprávných celků ve zvláštních zákonech. Některé zvláštní zákony vůbec neoznačují, že ten který orgán je zřizován jako zvláštní orgán obce a jeho právní povahu je nutné dovodit z jeho charakteristických znaků. Jiné zvláštní zákony v příslušných ustanovení uvádí, že ten který orgán je zřizován jako zvláštní orgán obce či kraje,⁸⁰ přičemž o právní povaze takto označeného orgánu nemůže být sebemenší pochyb. Bylo by přinejmenším žádoucí, aby zákonodárce při budoucích novelách příslušných zákonů, které upravují zvláštní orgány územních samosprávných celků, na tuto nedůslednost pamatoval a postavil najisto⁸¹, zda ten konkrétní orgán lze považovat za zvláštní orgán územního samosprávného celku ve smyslu ustanovení §106 obecního zřízení či ve smyslu § 65 krajského zřízení.

Osobně se domnívám, že kvůli na první pohled nepřilísné zajímavosti stojí problematika zvláštních orgánů územních samosprávných celků takřka mimo objekt zájmu odborníků na správní právo či veřejnou správu vůbec. Ovšem samotnou existenci a činnost zvláštních orgánů obcí nelze dle mého názoru rozhodně podceňovat, jelikož obecně lze konstatovat, že činnost všech zvláštních orgánů územních samosprávných celků je vykonávána ve veřejném zájmu (ať již je to zájem na ochraně zdraví občanů, zájem na ochraně majetku či zájem na ochraně dětí). Pozitivně také vnímám skutečnost, že zákonodárce v tomto případě respektuje princip subsidiarity a zvláštním orgánům územních samosprávných celků svěřil určité pravomoci k předcházení či řešení situací spojených

⁸⁰ Např. dle §53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.

⁸¹ Např. jednoduchou formulací: „Starosta obce (hejtman kraje) může zřizovat jako zvláštní orgán obce (kraje) komisi pro...“

s bezpečností obyvatel, s povodněmi nebo s ochrannou těch nejslabších a v některých případech také ponechal na zvážení starosty (či hejtmana), zda je vhodné ten který zvláštní orgán zřídit.

Resume

The goal of this study was to describe the special organs of municipalities and regions. These special organs have a special position among other organs which are run by municipalities and counties. The special organs of municipalities and regions carry only delegated activity. They are embedded in a special laws any they are usually set up to fulfill the public interest.

Their activities are governed by the mayor and governor, whose are also set up these special organs. These representatives of local governments also appoint and recall other members of the specials organs.

According to personal opinion of the author of this thesis Legal experts do not pay the special organs of municipalities and regions governments too much attention. For this reason, the main source of this thesis are laws or case law comments.

All in all there is no doubt that the special organs of municipalities and counties have in local government irreplaceable and traditional place.

Použité prameny

Odborná literatura

- ADAMEC, V. *Ochrana před povodněmi a ochrana obyvatelstva*. V Ostravě: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2012. Spektrum (Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství). 131 s. ISBN 978-80-7385-118-7.
- COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 392 s. ISBN 978-80-7478-793-5
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-807-1792543
- HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 195 s. ISBN 80-86395-86-3
- HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M.. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.. *Zákon o obcích. Komentář*, 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 356 s. ISBN 978-80-7552-376-1.
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha, Linde a.s., 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Z., *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003*, Praha: Linde Praha, a. s., 2003, 237 s. ISBN 80-7201-403-X
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2

- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1191 s. ISBN 978-80-7400-590-9
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1
- VIČAR, D., VIČAR, R. *Vybrané aspekty práva bezpečnosti a obrany České republiky*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2013. 103 s. ISBN 978-80-7454-279-4.

Právní předpisy

- Nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 6. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Internetové zdroje

- www.mpsv.cz
- www.mvcr.cz
- www.mzp.cz
- www.parlamentnilisty.cz

Ostatní

- MATES, P. *Orgány obce v krizovém řízení*. Právní rozhledy. 2009
- Role hejtmana v krizovém řízení, JUDr. Petr Pospíšil, LL.M., Správní právo č. 4-5/2007, str. 265 – 278
- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, č. 20/2004 Dz

- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz
- ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-904579-9-7.