

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Obec s rozšířenou působností

Zpracovala: Bc. Martina Brotánková

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Obec s rozšířenou působností“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svoji práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 28. března 2018

.....
Bc. Martina Brotánková

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady a připomínky. A v neposlední řadě bych chtěla poděkovat své rodině za podporu po celou dobu studiu.

Obsah

Úvod.....	1
1 Vymezení základních pojmů	3
1.1 Veřejná správa.....	4
1.2 Státní správa	5
1.3 Samospráva	6
1.3.1 Vztah státu a samosprávy	8
2 Vývoj územní samosprávy.....	10
2.1 Vznik územní samosprávy po rozpadu feudalismu	10
2.2 Meziválečné období 1918-1945.....	11
2.3 Období národních výborů 1945-1989	13
2.4 Obnova územní samosprávy po roce 1989	14
2.4.1 Druhá fáze reformy veřejné správy	16
2.4.2 Současný stav veřejné správy	18
3 Územní samospráva.....	20
3.1 Právní úprava územní samosprávy.....	21
3.2 Ústavní úprava územní samosprávy.....	23
3.3 Vyšší územně samosprávné celky.....	24
3.4 Regiony soudržnosti.....	25
4 Právní postavení obcí.....	27
4.1 Územní, osobní a ekonomický základ obce.....	28
4.2 Druhy obcí.....	32
4.3 Působnost obcí	35
4.3.1 Samostatná působnost.....	36
4.3.2 Přenesená působnost	38
4.3.3 Dozor nad výkonem působnosti obce.....	41
4.3.4 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti	42
4.3.5 Spolupráce obcí.....	43

5	Charakteristika obce s rozšířenou působností.....	44
5.1	Organizační struktura obce s rozšířenou působností.....	46
5.1.1	Zastupitelstvo obce	46
5.1.2	Rada obce.....	49
5.1.3	Starosta obce	50
5.1.4	Obecní úřad obce	51
5.1.5	Obecní policie	52
5.2	Činnosti obce s rozšířenou působností.....	53
5.2.1	Oblast péče o životní prostředí, přírodu a památky	53
5.2.2	Oblast ochrany vod	55
5.2.3	Oblast krizových situací.....	56
5.2.4	Oblast dopravy	57
5.2.5	Oblast sociálních služeb.....	57
5.2.6	Oblast živnostenského podnikání a oblast správní	58
6	Analýza konkrétní obce s rozšířenou působností	60
6.1	Historie města Rokycany	60
6.2	Město Rokycany.....	61
6.3	Organizační struktura městského úřadu Rokycany.....	62
7	Aktuální návrh zákona o územně správním členění státu.....	65
7.1	Věcný záměr zákona o územně správním členění státu.....	65
7.2	Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA	67
7.3	Vypořádání připomínek k věcnému záměr zákona	68
	Závěr	70
	Resumé.....	72
	Seznam použité literatury	73
	Seznam obrázků.....	83
	Přílohy.....	83

Úvod

Tématem mé diplomové práce je obec s rozšířenou působností. Obecní zřízení vytváří základní součást územní samosprávy, která je nepostradatelným prvkem demokratické společnosti. Na přelomu nového tisíciletí došlo k významné reformě veřejné správy, která změnila fungování územní samosprávy. Došlo ke změnám v legislativě jak v oblasti územních samosprávných celků, tak v oblasti státní správy. Obce s rozšířenou působností vznikly v roce 2003 v rámci druhé fáze reformy veřejné správy a nahradily z velké části zrušené okresní úřady.

V této práci se budu nejprve věnovat základním pojmům veřejné správy, které je důležité vymezit pro pochopení smyslu této práce a pochopení vztahu mezi státní správou a samosprávou.

V druhé kapitole se zaměřím na historický exkurs do vývoje územní samosprávy. Především na vytváření samosprávy a vznik obecního zřízení. Důležitým mezníkem pro ilustraci daného tématu je reforma veřejné správy, která začala po skončení komunistického režimu, navrácením se k demokratickým principům. Druhá fáze této reformy zapříčinila vznik obcí s rozšířenou působností. V této kapitole se také zmíním o současném stavu veřejné správy, jejich problémech a vizích do budoucna.

Ve třetí kapitole vymezím samotný pojem územní samosprávy a jeho zakotvení v právním řádu a ústavním pořádku. Zde uvedu právní úpravu územní samosprávy ve všech zákonných a podzákonných předpisech, ale především v samotné Ústavě České republiky. Také zařadím podkapitolu vyšších územně samosprávných celků, tedy krajů. Kraje je nezbytné zmínit v souvislosti se vztahem k obcím s rozšířenou působností. To samé platí pro regiony soudržnosti, které zde také vysvětlím.

V další kapitole se zaměřím na právní postavení samotných obcí, jejich druhy, znaky a působnost. Působnost obcí bude klíčovou pro toto téma. Obce s rozšířenou působností vykonávají také státní správu na základě přenesené působnosti, a to nejen v základním rozsahu, ale také pro správní obvod, kterým jsou vymezeny. Spolu s vymezením působnosti je nezbytné také zmínit institut dozoru a kontroly nad výkonem působnosti obcí. Diskutovaným tématem je také spolupráce obcí.

V druhé části této diplomové práce se dostaneme od všeobecného vymezení fungování obecního zřízení k obcím s rozšířenou působností. Nejprve vymezím obce s rozšířenou působností z hlediska jejich charakteristických znaků a poté z hlediska jejich organizační struk-

tury. Definuji jednotlivé orgány obcí s rozšířenou působností a jejich kompetence. Dále se budu věnovat konkrétní agendě obcí s rozšířenou působností, která vyplývá ze zvláštních zákonů. Příkladem je oblast ochrany přírody a krajiny, oblast životního prostředí, oblast ochrany vod, oblast dopravy, oblast krizových situací, oblast sociálních služeb nebo oblast správní a oblast živnostenského podnikání.

V předposlední kapitole nastíním problematiku obcí s rozšířenou působností na konkrétní obci. Na této obci poukážu na fungování, činnost, úkoly ale i organizační strukturu tzv. trojkové obce. Pro tento účel jsem si zvolila město Rokycany.

Poslední kapitola bude o aktuálním návrhu zákona o územně správním členění státu, který pokud bude přijat, nabude účinnosti 1. 1. 2021. V této kapitole shrnu věcný záměr zákona, který vláda již schválila. Dále nastíním závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace RIA a vypořádání připomínek k věcnému záměru zákona.

Cílem této diplomové práce je poskytnout komplexní pohled na fungování územní samosprávy, a to především v souvislosti se vznikem obcí s rozšířenou působností. Toho lze docílit prostřednictvím přiblížení historických spojitostí jejich vzniku, vymezením jejich postavení, působnosti a činností.

1 Vymezení základních pojmů

Před vymezením pojmu veřejná správa je nutné nejdříve vysvětlit jádro pojmu správa. Správu nelze jednoduše definovat, neboť se její výklad liší. Nejvíce však vychází z potřeby vymezit základní institut správního práva. Správou se rozumí činnost, která vede k dosažení určitých cílů. Právní věda klade důraz na formální stránku a vymezuje správu jako činnost vykonávanou státními orgány nebo orgány jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů, které jsou vázány danými formálními příkazy mající podobu abstraktních nebo konkrétních aktů. Dále je nezbytné pojmem správa rozlišovat správní činnosti ve smyslu činností administrativních, činností organizačních, činností řídicích, činností plánovacích, činností kontrolních a dalších.¹ Správa v obecném zájmu však není identická s veřejnou správou, jelikož zahrnuje činnosti směřující nejen k plnění veřejných cílů ale i těch soukromých.

Správu můžeme rozdělit na dvě základní oblasti, a to na správu soukromou a správu veřejnou. Kritériem tohoto rozdělení je především to, zda jde o správu veřejných záležitostí nebo záležitostí soukromých. Z věcného hlediska záleží na rozsahu právní vázanosti a na cíli, kterého má být dosaženo. Pro soukromou správu je charakteristické, že její nositel je volný ve svém jednání. Oproti tomu veřejná správa je vázána právním řádem jak negativně tak pozitivně, především stanovením působností a pravomocí vykonavatelům veřejné správy. Dalším rozdílem je fakt, že soukromá organizace si určuje své cíle, úkoly a metody jak jich dosáhnout sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat pouze úkoly, které jí stanoví zákony a jiné právní předpisy.²

Pro soukromou správu je charakteristické, že se jedná o správu soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu. Osoby, které ji vykonávají, sledují určitý vlastní cíl, např. zaměstnanci podniku nebo členové spolku.³ Při rozhodování se řídí principem „*co není zakázáno, je dovoleno*“. Oproti tomu veřejná správa je správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a pro obecné blaho. Subjekty, které veřejnou správu realizují, ji vykonávají jako právem uloženou povinnost, tzv. veřejnoprávní subjekty. Zde při rozhodování platí princip opačný „*co není dovoleno, je zakázáno*“.

¹ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 8

² tamtéž

³ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. s. 42

1.1 Veřejná správa

Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem správního práva, správní vědy a dalších vědních oborů, jako je například státověda nebo politologie.⁴ Důležitý je vztah veřejné správy k právu, především vázanost veřejné správy právem a možnost vydávat právní akty regulující chování fyzických a právnických osob.⁵ Všechny tyto právní akty musí být v souladu se zákonem.

Veřejnou správou se tedy rozumí správa veřejných záležitostí, která je realizována jako projev výkonné moci ve státě, kdy pro tuto výkonnou moc je charakteristické, že se jedná o veřejnou moc, kterou má v prvé řadě sám stát a dále touto mocí disponují jím stanovené subjekty, které jsou povolány ke správě věcí veřejných. Z toho lze dovodit, že veřejná správa je výkonnou činností státu, jako základního veřejnoprávního subjektu. Z hlediska subjektů Ústava České republiky v hlavě III. zahrnuje pod výkonnou moc prezidenta republiky jako hlavu státu, vládu jako vrcholný orgán výkonné moci, ministerstva a jiné správní úřady.⁶

Činnost veřejné správy nelze definovat pouze jako činnost výkonnou a nařizovací. Širší pojetí vymezuje veřejnou správu jako vládnutí nebo správu věcí veřejných za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.⁷

Pojem veřejná správa s sebou nese dva významy. Prvním můžeme označovat určitý druh činnosti, spravování a druhým organizace, instituce, které veřejnou správu vykonávají. V prvním případě hovoříme o veřejné správě v materiálním pojetí a ve druhém případě o veřejné správě v pojetí formálním.

Materiální pojetí veřejné správy představuje činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl svěřen výkon veřejné správy. Formální pojetí neklade důraz na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost vykonávat veřejné úkoly. Jedná se především o soustavu správních úřadů. V některých případech se setkáváme s odlišným vyjádřením těchto pojetí. Správa ve formálním smyslu se označuje jako správa v organizačním pojetí a správa v materiálním smyslu jako správa funkční.

Veřejnou správu můžeme vymezit pozitivně nebo negativně. Pozitivní vymezení je prakticky nemožné, především proto, že přesný výčet úkolů, které má veřejná správa plnit,

⁴ WOKOUN R. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 316

⁵ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. s. 42

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 54-79

⁷ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 8

není možno určit. Navíc je veřejná správa vykonávána rozsáhlou škálou orgánů, které nejsou vždy označeny jako orgány správní.

Negativní vymezení vzniká díky neúspěšným pokusům definovat veřejnou správu pozitivně. Principem negativního vymezení je, že veřejná správa je souhrnem činností, které nelze aprobovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.⁸ Jedná se o činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví, tedy tu činnost, která zbývá po odečtení činnosti zákonodárné a činnosti soudní.

Ve vztahu k moci zákonodárné v naší ústavní a zákonné úpravě není veřejná správa pojata jen jako vykonavatel toho, co jí je svěřeno zákonodárcem, ale může sama závazným způsobem určovat pravidla k provádění zákonů. Příkladem je čl. 79 odst. 3 Ústavy: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“⁹ Tato pravomoc je soustředěna především na úroveň vlády a ústředních orgánů státní správy, ale také na úroveň místní správy, a to v podobě nařízení obcí a krajů.

Soudnictví je od veřejné správy odlišeno nezávislostí. Je uskutečňováno orgány, které jsou si vzájemně rovny a jsou na sobě, ve smyslu nadřazenosti a podřazenosti, nezávislé. Soustava orgánů veřejné správy je naproti tomu přísně řízena a provázána vztahy nadřazenosti a podřazenosti.

Organizační i funkční systémové členění veřejné správy dělí veřejnou správu na státní správu a samosprávu vykonávanou příslušnými orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.¹⁰

1.2 Státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem. V každé společnosti, v každém právním státě je státní správa nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je jakýmsi jádrem neboli základem veřejné správy. Je odvozena od samé podstaty, postavení a funkce státu, od základu a způsobu realizace státní moci. Svou povahou je státní správa zvláštním druhem řízení společnosti, uskutečňovaným státem¹¹

⁸ WOKOUN R. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 318

⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 79, odst. 3

¹⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2. s. 15

¹¹ tamtéž

Státní správa jako činnost státu je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací. Výkonnou činností je nejen samotné provádění zákonů, ale i podíl na tvorbě zákonů tzv. zákonodárná iniciativa. Touto pravomocí disponuje vláda, ministerstva a jiné správní úřady a zastupitelstva vyšších územně samosprávných celků.¹²

Orgány státní správy jsou při výkonu své činnosti vázány obecně závaznými právními předpisy ale i interními normativními akty.

Státní správu můžeme rozdělit na ústřední a územní. Vrcholné a ústřední orgány státní správy zastoupené vládou, ministerstvy a jinými ústředními úřady řadíme mezi státní správu ústřední. Tuto ústřední správu doplňují tzv. dekoncentrované orgány státní správy. Dekoncentrované orgány jsou součástí daného resortu, kterému jsou podřízeny, například finanční úřady, katastrální úřady, úřady práce a splňují tak účel dekoncentrace. Předávají výkon státní správy co nejbližší občanům.

Územní státní správu lze dělit dle několika kritérií. Rozlišujeme územní orgány státní správy a územní orgány samosprávy a dále orgány s všeobecnou věcnou působností a specializovanou působností. S přihlédnutím na uspořádání státního území České republiky může být ve stejné územní jednotce vykonávána jak státní správa, tak samospráva.¹³

1.3 Samospráva

Veřejná správa vedle státní správy zahrnuje samosprávu. Samospráva je druhým subsystemem veřejné správy. Jde o důležitou součást veřejné správy. Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Tyto subjekty mají tzv. korporativní charakter a jsou označovány za veřejnoprávní korporace. „*Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.*“¹⁴ Samospráva je vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem a vlastními prostředky. Samospráva ovlivňuje společenský život prostředky nestátního charakteru a je odvozena od autonomního postavení příslušných samosprávných subjektů.¹⁵

Samotná myšlenka samosprávy může existovat pouze v demokracii, neboť se opírá o podstatu partnerství státu a veřejnoprávních korporací, jako subjektů veřejné správy. Je významným prvkem demokratických systémů, který omezuje centrální moc státu. Po zkušenos-

¹² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 41

¹³ WOKOUN R. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 332

¹⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 101

¹⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2. s. 19

tech s totalitními režimy, kdy byly samosprávy omezovány ne-li přímo rušeny, lze samosprávu považovat za nezbytnou součást demokratického státu.

Na našem území vznikla samospráva kolem roku 1848 a od té doby se několikrát změnila a vyvíjela, ovšem ve své podobě vydržela až do první republiky. Po druhé světové válce ji nahradil systém národních výborů a po únoru 1948 došlo k úplnému odstranění samosprávy jako takové. Systém národních výborů byl odstraněn spolu s Českou národní radou přejetím Ústavy České republiky. Tento systém nahradil právní stát, který je založený na dělbě moci. V roli zákonodárce vystupuje Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Parlament postrádá jakoukoli výkonnou nebo soudní pravomoc, tudíž nesmí do moci výkonné ani do samosprávy zasahovat, vyjma různých doporučení a podnětů.¹⁶ Pokud chce stát stanovit závazná pravidla pro samosprávu, musí tak konat jen skrze zákony

Samosprávu můžeme dle její působnosti rozlišovat jako samosprávu územní a samosprávu zájmovou. Charakteristické rysy obou samospráv jsou v zásadě shodné. Územní samospráva je vázána s určitým územím, kdy v jednom území může působit více územních samospráv různých stupňů. Obvykle je základním stupněm územní samosprávy označována obec, ovšem jedná-li se o větší město, hovoříme o územní samosprávě městských částí. Nad obcemi působí samospráva vyšších územně samosprávných celků – krajů. V ostatních evropských zemích můžeme mezi další stupně samosprávy zařadit například okresy, provincie, oblasti, země apod.¹⁷

Zájmová samospráva je koncipována rezortně. Je spjata s určitou činností lidí, především za účelem výděleku. Zájmová samospráva se dále dělí na samosprávu profesní s nucenou příslušností osob určité profese, na samosprávu bez nuceného členství a na akademickou samosprávu vysokých škol.

Mezi základní znaky samosprávy patří území nebo lidská činnost (obec, exekutorská činnost), osoby podřazené samosprávě (obyvatelé obce, soudní exekutoři), existence samosprávy jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů (obecní orgány, exekutorské orgány), vlastní rozpočet a hospodaření.¹⁸

Samosprávu od státní správy odlišuje několik hledisek. Především jsou samosprávné orgány ustanovovány volbou, oproti orgánům státní správy, jejichž členové jsou do funkce jmenováni státem. Státní správa je řízena monokratickým principem, ale samospráva má prv-

¹⁶ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 17

¹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 21

¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 21

ky kolegiálního řízení. Samospráva má navíc vlastní primární právní normotvorbu, kterou sama vytváří, z vlastní politické vůle a má vlastní výkon veřejné správy. Určuje, co a jak se má dělat.¹⁹ Samospráva má své jádro věci v pluralismu mocí a zajišťuje větší svobodu jedince. Stát ustanovuje zřízení samosprávy a následně dovoluje státní moci do ní zasahovat a kontrolovat ji.

1.3.1 Vztah státu a samosprávy

Z kapitoly o státní správě vyplývá, že je možné na daném území vykonávat jak územní státní správu, tak územní samosprávu. Nelze ve státě uskutečňovat státní správu jen pomocí státních orgánů z centra, proto je zřízena i územní státní správa. Vztah mezi územní státní správou a územní samosprávou lze vymežit podle tří modelů.

První model představuje plná samospráva, kdy všechna veřejná správa v území je vykonávána formou samosprávy. Tento model je typickým pro anglosaské země.

Druhým modelem je oddělení státní správy a samosprávy, kde jsou v jednom území vedle sebe orgány státní správy i orgány samosprávné. Model má kořeny ve Francii, proto je nazýván jako model francouzský.

Poslední model, který funguje na našem území, je smíšená veřejná správa. Jedná se o stav, kdy orgány samosprávy vykonávají mimo své působnosti i úkoly státní správy skrze tzv. přenesenou působnost. V praxi stát využívá existující samosprávu k výkonu státní moci. Tento model je typický pro Českou republiku a využívá ho celá střední Evropa. Rozvinul se v Německu, proto bývá nazýván modelem německým.²⁰

Občanům může připadat veřejná správa jako jednotná a nerozlišují, zda jdou na úřad státní či samosprávný, ale naopak dělají rozdíl mezi dobrou a špatnou správou. Vnímají především správné úřední postupy, chování úředníků, jejich zdvořilost, vystupování, nepodjatost ale také efektivnost a rychlost řízení. Nezáleží na tom, o jaký jde subsystem veřejné správy, ale na tom jaká správa je lepší, ve smyslu která je závislá na vůli toho, koho spravuje nikoli na cizí vůli. Z této myšlenky vychází princip subsidiarity, který zní, že vše má být rozhodováno na úrovni nejbližší občanům.²¹

Princip subsidiarity se začal uplatňovat v Evropské unii, kdy byl nezbytný v jednání, o čem bude rozhodovat členský stát a o čem mezinárodní evropské právo. Zakotvuje ho Ev-

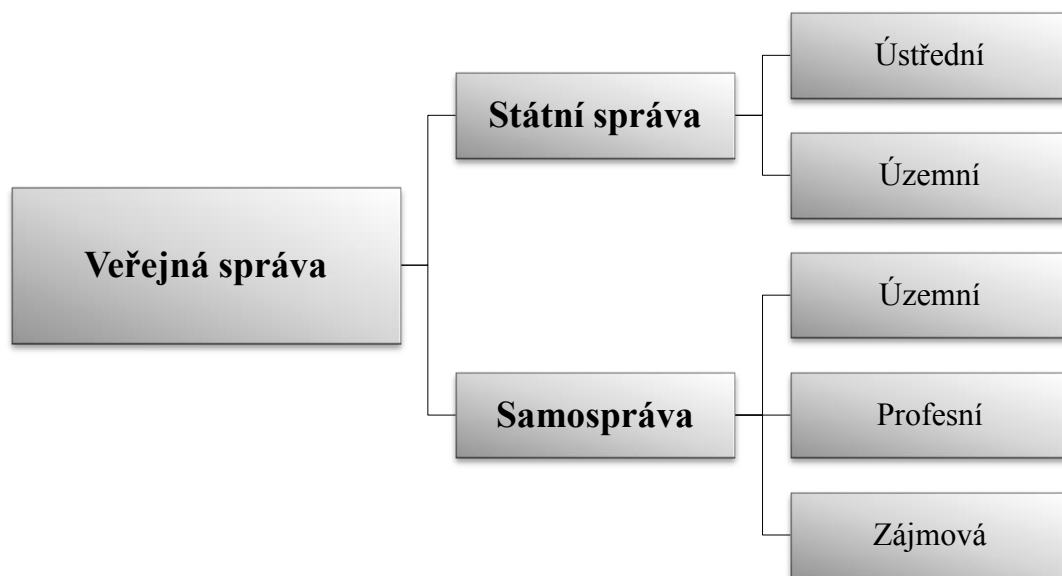
¹⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 21

²⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 26

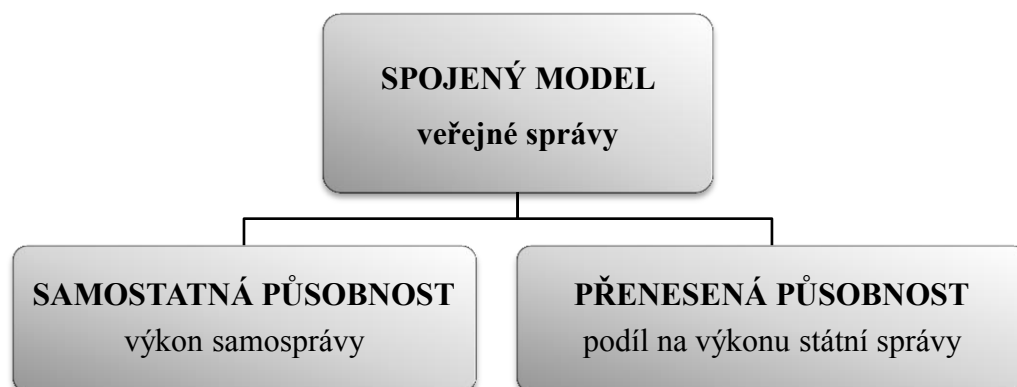
²¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 27

ropská charta místní samosprávy. Konkrétně zmiňuje, že za správu veřejných záležitostí nesou odpovědnost orgány, které jsou občanům nejbližší. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.²²

Obrázek č. 1: Schéma veřejné správy



Obrázek č. 2: Spojený model veřejné správy



²² Sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy. čl. 4 odst. 3

2 Vývoj územní samosprávy

2.1 Vznik územní samosprávy po rozpadu feudalismu

Původ územní samosprávy byl poprvé na našem území zaznamenán spolu s rozpadem feudálního absolutismu a nástupem konstituční monarchie. Na přelomu 18. a 19. století bylo císařským patentem zrušeno nevolnictví, konkrétně roku 1781 a následně byla roku 1848 zrušena roboty. Tyto okamžiky představovaly důležitý předpoklad pro zrod územní samosprávy. Do této doby bylo typickým rysem vlastnictví půdy, jakožto veškerá veřejná moc, kdy vlastník pozemku představoval jak správní úřad, tak soudce. Naproti tomu zvláštní status měla tzv. královská města, u kterých bylo možné spatřit základní prvky samosprávy. Královská města se odlišovala tím, že byla přímo podřízena králi. Měla své pravomoci, svoji samosprávu ale také své soudnictví. Mohla vydávat zákony a také ukládat daně. V čele královských měst stál nejvyšší podkomoří a základem městské správy byla městská rada, jmenovaná králem a tvořena radními, nazývanými také jako kmeti nebo konšelé.²³

Zásadní změnu provedl císař Josef II., když zavedl reformu, tzv. regulaci magistrátů. Tím byly přeměněny městské rady na magistráty, které byly spíše státními úřady nežli samosprávou.²⁴

Historickým milníkem pro územní samosprávu byl revoluční rok 1848. První ústava, která se věnovala podrobněji obcím, se nazývala Kroměřížská ústava, avšak tato nevstoupila v platnost. V návrhu Kroměřížské ústavy se nacházely hlavní zásady samosprávy, a to svobodná volba zástupců, přijímání členů do obce, správa vlastního majetku, výkon místní policie, veřejné jednání, výsledky hospodaření apod.²⁵ Poté následovala březnová oktrojovaná ústava, která převzala obecní ustanovení a zmíněné zásady Kroměřížské ústavy. Obcím bylo zajištěno sebeurčení ve všech věcech, týkajících se obce.

Základním právním předpisem se stal prozatímní obecní zákon také zvaný jako Stadi-onovo prozatímní obecní zřízení, které bylo vyhlášeno dne 17. března roku 1849 jako císařský patent vymezující samosprávu území Rakouského císařství. Podstatným prvkem tohoto obecního zřízení byla zásada „*Základem svobodného státu je svobodná obec.*“²⁶ Zákon označoval

²³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 17

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 18

²⁵ JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl. 1989. s. 347

²⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 19

obce jako obce místní, které byly spíše chápány jako katastrální územní jednotky. Každá obec musela patřit do některého okresu a každá osoba do některé obce.²⁷ V této době vznikl také základ pro členění působností obcí. Působnost měly obce tzv. přirozenou, která obsahovala vše, co se týkalo zájmů obce a co obec mohla v rámci svých hranic obstarat. Naopak do přenesené působnosti spadalo obstarávání určitých veřejných záležitostí, které měla obec svěřené státem.²⁸

Místní obce měly své volené orgány, jimiž byly obecní výbor a obecní představenstvo, které bylo voleno na 3 roky. Obecní výbor měl kolegiální ráz, oproti obecnímu představenstvu. To se skládalo z purkmistra a dvou radních, kteří byli pouze poradním orgánem purkmistra. Purkmistr měl samostatnou působnost například v oblasti místní policie. Obecní výbor zasedal dvakrát ročně na veřejných schůzích, které svolával purkmistr a kde se projednávalo mimo jiné schvalování rozpočtu a účtů.²⁹

S revolučním rokem 1848 bylo spojeno také zřízení okresů a krajů. V roce 1850 byly zřízeny okresy v čele s okresním hejtmanem, které zajišťovaly výkon státní správy.

2.2 Meziválečné období 1918-1945

Dalším historickým mezníkem byl vznik samostatného československého státu, který byl vyhlášen zákonem ze dne 28. října 1918 č. 11 Sb., o zřízení samostatného státu československého. Při vzniku samostatného Československa bylo území členěno na země, okresy a obce. Přičemž okresy byly dvojího typu. První byly takzvané politické okresy, které měly všeobecnou působnost. Ovšem některé orgány využívaly členění podle soudních okresů.³⁰

Z pohledu územní samosprávy přetrvával obecní zákon z roku 1862. Za trvání první republiky nebyly vydány žádné nové prameny upravující obecní zřízení. Ovšem bylo přijato několik novel. Jednou z nich byla novela k obecním zřízením z roku 1919, která změnila názvy obecních orgánů, pravidla jejich jednání, postavení členů a zaměstnanců obecních orgánů, ale také vztahy obcí s orgány státní správy.³¹ Novela zavedla označení jako je obecní zastupí-

²⁷ JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl. 1989. s. 348

²⁸ MATES, Pavel a MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. s. 9

²⁹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 40

³⁰ VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 41

³¹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 46

telstvo, obecní rada, starosta a komise. Obecní zastupitelstvo nahrazovalo obecní výbor. Zastupitelstvo volilo obecní radu, dřívější obecní představenstvo. Obecní rada se skládala ze starosty, jeho náměstka a členů rady. Rada tvořila sbor, který rozhodoval o věcech, jež podle zákona nenáležely k rozhodování zastupitelstvu.³²

Novelou bylo zasaženo i do okresní samosprávy. Orgánem okresů bylo okresní zastupitelstvo, které volilo ze svých řad okresní výbor. Předsedou obou těchto orgánů byl okresní hejtman.

Dalším významným zákonem byl župní zákon z roku 1920, který nastoloval nové jednotky místní veřejné správy. Nad okresy tedy bylo 14 žup, Praha a 3 zemské župní svazy Čechy, Morava a Slezsko, Slovensko. V čele župy bylo župní zastupitelstvo voleno občany na 6 let. Předsedou župního zastupitelstva byl župan jmenovaný státem. Župan stál také v čele župního výboru. Zákon dával normotvornou pravomoc župnímu zastupitelstvu. To tedy mohlo vydávat prováděcí předpisy k zákonům. Podmínkou platnosti župních předpisů byl souhlas Ministerstva vnitra a vyhlášení v župním věstníku. Župní zřízení se ovšem nikdy na území Čech, Moravy a Slezska neuskutečnilo. Tento zákon nakonec nabyl účinnosti pouze na území Slovenska.³³

Nejvyšším celkem územní samosprávy byla zemská samospráva. Zákon o organizaci politické správy z roku 1927 zavedl čtyři zemské celky. Zemské úřady v čele se zemskými prezidenty byly zřízeny v Praze pro Čechy, v Brně pro Moravu a Slezsko, v Bratislavě pro Slovensko a v Užhorodě pro zemi Podkarpatskou.³⁴

Dle citovaného zákona o organizaci politické správy v § 3 „*vykonávala města se zvláštním statutem a se zřízeným magistrátem ve svém obvodu též působnost okresního úřadu. Vláda mohla nařízením města se zvláštním statutem podrobit obecně platným obecním předpisům a města se zřízeným magistrátem prohlásit za velké obce.*“³⁵

Charakter veřejné správy v letech 1939-1945 neboli období nacistické okupace lze označit za likvidaci územní samosprávy za účelem postupné centralizace a byrokratizace veřejné správy. Byl nastolen vůdcovský princip. V obcích měl výlučnou pravomoc a odpovědnost jmenovaný starosta. Starostové měli své zástupce, tzv. přidělence. První přidělenec byl stálým zástupcem a ostatní byli zástupci ve svých oborech, například policie, zdravotnictví,

³² JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl. 1989. s. 444

³³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 74

³⁴ JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl. 1989. s. 415

³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 24

školství. Dalším orgánem byli obecní radové. Ovšem netvořili žádný kolegiální orgán, pouze byli nápomocní starostům jako jednotlivci.³⁶

Z hlediska právního lze toto období charakterizovat jako období nařízení vlády protektorátu Čechy a Morava. Z těchto nařízení můžeme zmínit vládní nařízení o některých opatřeních ke zjednodušení správy při územních změnách ve vnitřní správě. Podle tohoto nařízení mohlo ministerstvo slučovat nebo oddělovat obce a měnit jejich hranice. Politický orgán nadřízený obci tedy mohl rozpustit obecní zastupitelstvo dané obce. Jako další nařízení můžeme zmínit například nařízení o zjednodušení a nové úpravě některých personálních poměrů ve veřejné správě, nařízení o zjednodušení řízení o opravných prostředcích ve věcech obcí a okresů nebo nařízení o úřednické správě obcí.³⁷

2.3 Období národních výborů 1945-1989

Jak jsem již zmínila, územní samosprávné zřízení zaniklo v období nacistické okupace. Konec války nastolil systém národních výborů. Na území obcí působily místní národní výbory a na území měst městské národní výbory. Prakticky byla po roce 1945 odstraněna dvojkolejnost veřejné správy, tedy rozdělení pravomocí mezi státní správu a samosprávu, a byla nahrazena tzv. jednokolejností. Samospráva přestala existovat a veškerý výkon měla v moci státní správa. Národní výbory sice představovaly svým rozdělením právní rozlišení státní správy a samosprávy, ovšem ve skutečnosti byly jednotnými orgány státní správy. Národní výbory se dělily do tří stupňů: místní, okresní a od roku 1949 krajské, do roku 1949 zemské.³⁸ Země zanikly přijetím zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, který nabyl účinnosti k 1. 1. 1949. Současně došlo k navýšení počtů okresů na 179.

Národní výbory vycházely z právního předpisu, kterým byl ústavní dekret prezidenta republiky z roku 1944 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Jako orgány státní správy byly národní výbory podřízeny vládě. Mimo to byly nižší národní výbory podřízeny vyšším národním výborům. Okresní a zemské národní výbory byly podřízeny také ministerstvu vnitra nebo jinému věcně příslušnému ministerstvu.³⁹ Mezi orgány národních výborů patřilo plénum, rada a komise. Klíčovým orgánem bylo plénum volené na 5 let systé-

³⁶ JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl. 1989. s. 479

³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 30

³⁸ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 55

³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 38

mem absolutní většiny. Plénium bylo jediným voleným orgánem a prakticky vždy kandidoval jen jeden kandidát za daný obvod navržený Národní frontou. Plénium ze svých řad volilo radu, v čele s předsedou, místopředsedy a tajemníkem národního výboru.⁴⁰ Výkonným orgánem byla rada, ovšem nejvíce působil na úrovni územní správy tajemník a předseda místního národního výboru.

Formálně nepřestalo fungovat původní obecní zřízení, ale bylo výrazně poznamenáno vznikem národních výborů jako orgánů nahrazujících obecní zastupitelstva a další orgány. Z toho vyplývá, že nezanikla obec jako právní subjekt, pouze její orgány. Také okresy a země stále fungovaly jako územní korporace ovšem národní výbory měly povahu územních orgánů.⁴¹

Další změnu přinesla reforma územního uspořádání v roce 1960 provedená zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Počet okresů se snížil na 75 a počet krajů na 7. Hlavní město Praha mělo také postavení kraje⁴². Změnou bylo také ustanovení tzv. střediskových obcí, kde působily národní výbory s rozšířenými kompetencemi. Národní výbory střediskových obcí sídlily převážně ve větších obcích a vykonávaly určité úkoly státní správy i pro obce okolní.⁴³

2.4 Obnova územní samosprávy po roce 1989

Jednokolový systém veřejné správy, tedy především státní správy, byl zapovězen ústavním zákonem z roku 1990, kterým se územní uspořádání vrátilo k tehdejší dvoj kolejnosti. Základem místní samosprávy a místní státní správy se stala obec. Tím se otevřela nová kapitola vývoje české územní samosprávy.⁴⁴

Až po roce 1989 byla obnovena územní samospráva a vytvořeny základy reálné decentralizace. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady jako orgány státní správy, ovšem krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Jejich kompetence přešly

⁴⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 78

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 36

⁴² VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 43

⁴³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 46

⁴⁴ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 58

zčásti na okresní úřady a zčásti na ústřední správní úřady.⁴⁵ Okresní úřady byly úřady státní správy s územní působností v jednotlivých okresech. Vykonávaly státní správu pro více oborů. V čele okresních úřadů stál okresní přednosta. Okresní úřady byly kontrolním a odvolacím orgánem obcí.⁴⁶

Základ územní samosprávy byl deklarován v ústavním zákoně Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Ve znění čl. 86 odst. 1 „*Základem místní samosprávy je obec*“. Mimo ústavní zákon byla územní samospráva upravována v zákonech z roku 1990 o obcích, o volbách do zastupitelstev v obcích a o hlavním městě Praze.⁴⁷ Zákonná úprava územní samosprávy se navrátila k prvorepublikovému uspořádání. Především v rozlišení působnosti obcí na samostatnou a přenesenou, která přetrvává dodnes.

V souvislosti se zánikem československé federace a se vznikem samostatné České republiky jsou ústavní základy územní samosprávy zakotveny v Ústavě České republiky z roku 1993. S ohledem na nespočetné debaty o tehdejších územním uspořádání je v textu ústavy uveden vyšší územní samosprávný celek. Spory se vedly především o tom, zda vůbec zavést vyšší územně samosprávné celky popřípadě jakou jejich podobu. Proto zní článek 99 Ústavy takto „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky.*“⁴⁸

Po několika letech těchto debat a sporů o podobě vyšších územně samosprávných celků bylo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ustanoveno a vytvořeno 14 krajů. Vyšší územně samosprávné celky tedy představovalo území 13 krajů a území hlavního města Prahy. Počet krajů odpovídal počtu krajů v období od 1949 do 1960. Tento zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2000 a upravoval pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich organizaci a kompetence. Přestože byly kraje stanoveny jako vyšší územně samosprávné celky, jejich organizace byla upravena až zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

⁴⁵ VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 44

⁴⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 49

⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 47

⁴⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 99

V souvislosti s vytvořením krajského stupně samosprávy v roce 2000 musely být také přijaty další zákony. Jednalo se o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. Tyto zákony byly podstatně novelizovány až v roce 2002, kdy došlo k zániku činnosti okresních úřadů a vzniku obcí s rozšířenou působností. Novým zákonem, který byl v této souvislosti přijat, je například zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.⁴⁹

2.4.1 Druhá fáze reformy veřejné správy

Tyto stručně naznačené proměny ve vývoji územní samosprávy byly a jsou výsledkem reformy veřejné správy. Cílem reformy veřejné správy bylo zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy, její modernizaci a informatizaci, profesionalitu úředníků a hlavně přiblížení státní správy občanům.⁵⁰

Rok 1990 odstartoval reformu veřejné správy, kdy došlo k obnovení územní veřejné správy. Poté začátek roku 2000, tedy vznik krajského zřízení, můžeme označit jako první fázi reformy územní veřejné správy. Ovšem pro téma obec s rozšířenou působností je důležité zmínit často označovanou „druhou fázi reformy územní veřejné správy“.

Zatímco první fáze reformy představovala vznik a rozvoj jednotlivých stupňů územní samosprávy, druhá fáze reformy představovala proces decentralizace a přesun kompetencí místní státní správy na územní samosprávu.⁵¹

Již při první fázi reformy územní veřejné správy bylo uvažováno o změně uspořádání státní správy na úrovni okresních úřadů. Nezbytnost této reformy plynula z decentralizačního a dekoncentračního charakteru reformy veřejné správy.

Okresy se od roku 1960 zásadně nezměnily. Byly prvkem výlučně státní správy. Základním prvkem druhé fáze reformy bylo zrušení těchto okresních úřadů a přechod jimi vykonávaných činností na jiné orgány veřejné správy.⁵² Při řešení druhé fáze reformy muselo být nejprve určeno, které orgány veřejné správy převezmou kompetence okresních úřadů.

⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 50

⁵⁰ VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 14

⁵¹ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 256

⁵² VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 48

Navrhovanými možnostmi bylo jak zřízení nových orgánů na okresní úrovni, tak přesunutí kompetencí na orgány již existující.

Podle geografických výzkumů a pro potřeby zajištění kvalitní veřejné správy se jevílo jako optimální počet 200 jednotek pro výkon státní správy v rozsahu okresních úřadů. Měřít-kem pro stanovení správních obvodů se stal počet obyvatel, kdy jeden správní obvod měl mít cca 15 tisíc obyvatel. Pro některé obce se tento počet snížil, naopak některé obce tento počet převyšují. Dalším kritériem byla například dostupnost služeb pro občany nebo aplikace prin-cipu subsidiarity.

Výsledkem výzkumů a celého procesu byl vládní návrh zákona o stanovení obcí s po-věřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, který byl přijat jako zá-kon č. 314/2002 Sb. Návrh zákona přišel s počtem 194 obcí s rozšířenou působností, ale bě-hem schvalování byl počet navýšen na 205.

Tato fáze reformy však zcela nenaplnila očekávání. Byly provedeny pouze změny v přenesení kompetencí na obce s rozšířenou působností, ovšem změny ve struktuře provede-ny nebyly. Stále na území okresů zůstávají orgány, jako jsou úřady policie, finanční úřady, soudy a jiné.

Kompetence zrušených okresních úřadů přešly nejen na obce s rozšířenou působností, ale také na krajské úřady a na specializované orgány státní správy. Krajské úřady začaly za-jišťovat například kontrolní, přezkumné a dozorové funkce spojené s vyšší kvalifikací úřední-ků. V případě krajských úřadů se to týkalo především kompetencí, které nevyžadují přímý osobní kontakt občanů při vyřizování osobních záležitostí.⁵³ Za specializovaný orgán státní správy lze označit například Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Zatímco byly přesunuty kompetence na obce s rozšířenou působností, bylo tímto zajiš-těno přiblížení správy občanům, jako jeden z principů reformy veřejné správy. Ovšem v pří-padě přesunutí kompetencí na krajské úřady již o přiblížení správy občanům nemůžeme toliko hovořit. Přesto byla snaha o přiblížení správy občanům přes tzv. detašované pracoviště krajů. Byla by tedy využita okresní města jako detašovaná pracoviště krajských úřadů. Detašované pracoviště dnes uplatňují například i dekoncentrované úřady státní správy, především Úřad práce. K vytvoření detašovaných pracovišť krajů zde ale nedošlo.⁵⁴

Zmiňovaný zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, upravuje také obce s pověřeným obecním úřadem,

⁵³ VOŠTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 15

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 49

jejichž počet stanovuje na 388. Tento zákon ve svých přílohách pouze vymezuje dané obce, ovšem jejich správní obvody jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra.⁵⁵

Dalšími zákony přijatými na základě druhé reformy územní veřejné správy byly zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, novela zákona o krajích⁵⁶ a novela zákona o obcích.⁵⁷

2.4.2 Současný stav veřejné správy

V dalším vývoji by reforma veřejné správy měla být zrealizována v oblasti ústřední veřejné správy, zejména v oblasti agent ministerstev a ostatních správních úřadů. To se týká především kompetencí v přenesené působnosti orgánů státní správy. Dalšími otázkami kromě modernizace veřejné správy by mělo být financování veřejné správy, nedostatky s územním členěním a zavedení efektivního výkonu veřejné správy.

Správné a efektivní fungování veřejné správy je zařazeno mezi základní předpoklady konkurenceschopnosti státu. Podle Indexu mezinárodní konkurenceschopnosti se česká veřejná správa v roce 2012 nacházela na 39. místě. Záměr vlády České republiky dostat se do roku 2020 mezi 20 nejvíce konkurenceschopných zemí světa představuje *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020*.⁵⁸ Tato strategie vymezuje několik projektů, jejichž cílem je mimo jiné i zefektivnění veřejné správy, především systematizace a zdokonalení fungování veřejné správy, její vyšší profesionalita a efektivita. Zahrnuje projekty zaměřené jak na státní správu, tak na samosprávu a její organizace. Společným cílem projektů je zvýšení produktivity institucí, orientace na občany a odstranění neefektivních praktik.

Ze základů této strategie vyplývá, že veřejná správa České republiky je na rozdíl od soukromého sektoru na nižší úrovni výkonnosti. Zároveň je zde uvedeno, že veřejná správa nemá ustálený přehled činností, které vykonává a které má zabezpečovat, jakým způsobem a na jaké náklady. Výkonnost veřejné správy ovlivňuje její roztržitost. O čemž vypovídá i velký počet obcí. V České republice najdeme více než 6 000 obcí. Největšími problémovými

⁵⁵ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

⁵⁶ Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ Vláda ČR [online]. *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>

skupinami jsou finance, lidské zdroje a modernizace.⁵⁹ Problematika malých obcí vznikla v minulém režimu v reakci na administrativní způsob slučování. V roce 1989 bylo na území České republiky 4120 obcí. Od tohoto roku do roku 2001 vzrostl tento počet o 50 %, přičemž polovina těchto obcí měla jen do 200 obyvatel.⁶⁰ Důvodem je i právní úprava z roku 1990, která nestanovila žádné překážky k osamostatnění obcí. V současnosti právní úprava dovoluje rozdělení obcí pouze pod podmínkou nejméně 1000 obyvatel. Z tohoto vyplývá, že otázkou do budoucna je také integrace obcí jako základní součásti územní samosprávy. Možným řešením se zde jeví možnost slučování obcí nebo jejich vzájemná spolupráce, například prostřednictvím svazku obcí.⁶¹

V sedmé kapitole této diplomové práce se budu zabývat současně plánovanou úpravou územního členění státu. Jedná se o reformu územní veřejné správy, která vychází z jednotného všeobecného správního členění vycházejícího ze spojeného modelu výkonu veřejné správy. Cílem této nové právní reformy je sjednocení právního prostředí v oblasti územně samosprávného a územně správního členění státu. Podle autorů jde především o harmonizaci administrativního členění státu

⁵⁹ PAVLÍK, Marek. Jak úspěšně řídit obec a region: cíle, nástroje, trendy, zahraniční zkušenosti. Praha: Grada Publishing, 2014. s. 15

⁶⁰ GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 119

⁶¹ tamtéž

3 Územní samospráva

Výkon státní moci musí být zorganizován nejen na celostátních ústředních orgánech, ale také v území, které je rozděleno na několik místních úrovní. V těchto úrovních, obvodech musí existovat buď státní správa nebo samospráva. Tak tomu je i na našem území, kde jsou vytvořeny veřejnoprávní korporace, jako nositelé územní samosprávy.

Pojmem územní samospráva se rozumí místní úroveň veřejné správy. Územní samospráva je samospráva spjatá se systémem uspořádání státního území. „*Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky (jednotky), jimiž jsou v České republice obce (jako základní územní samosprávné celky) a kraje (jako vyšší územní samosprávné celky)*“.⁶²

Územní samosprávu tvoří územní samosprávné korporace. Lze charakterizovat, že územní samosprávné korporace mají dva základní prvky, prvek osobní a prvek územní.⁶³ Prvek osobní se skládá z osob, které tvoří danou korporaci. V případě samosprávných korporací jde o osoby mající na území korporace trvalý pobyt. Prvkem územním lze spatřovat na jedné straně hranici působnosti samosprávné korporace a na straně druhé ohraničující členství v dané korporaci.⁶⁴

Pro druhou fázi reformy veřejné správy nebylo důležité pouze to, jak bude uspořádána státní složka a přesun kompetencí z okresních úřadů, ale také fungování samospráv obcí a krajů a především vymezení hranic a rozdílu mezi působností samosprávnou a přenesenou. To platí nejen pro obce a kraje samotné, ale i pro jejich vzájemný vztah. Současná právní úprava deklaruje autonomii samosprávného postavení obcí a přesto, že krajům přiznává postavení vyšších územně samosprávných celků, nejsou tyto v postavení nadřizené samosprávy.⁶⁵ Princip vztahů mezi obcemi a kraji v oblasti samosprávy vychází z ústavních základů, ale také z Evropské charty místní samosprávy.

⁶² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 133

⁶³ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 75

⁶⁴ tamtéž

⁶⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 49

3.1 Právní úprava územní samosprávy

Územní samospráva je v našem právním řádu upravena v pramenech nejvyšší právní síly. Jádrem samosprávy je zakotveno v samotné Ústavě České republiky a z části v Listině základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod na rozdíl od Ústavy neupravuje územní samosprávu doslovně, ovšem několik článků by se dalo přiřadit k tomuto pojmu. Příkladem lze uvést čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že občané mají právo podílet se na správě veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím volby svých zástupců. Dále podíl občanů na územní samosprávě zahrnuje petiční právo v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nebo také povinnost orgánů územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti.⁶⁶ Článek 36 odst. 2 Listiny upravuje soudní ochranu vůči nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné správy a odst. 3 právo na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Další právní úpravu obsahují zákony ústavní. Je nezbytné znovu zmínit ústavní zákon o územním členění státu a ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků tedy krajů.

Samospráva je zaručena především Ústavou České republiky, avšak její jednotlivé povinnosti, organizační struktura a další nezbytné části upravují podrobně příslušné zákony. Základními zákony jsou zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze. Na tyto zákony navazuje nespočet dalších, které jsou nezbytné pro fungování územní samosprávy, například zákon o úřednících územně samosprávných celků, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a krajů, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu, zákon o obecní policii, zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu petičním, zákon na ochranu osobních údajů a mnohé jiné.

Pro téma obcí s rozšířenou působností jsou neopomenutelné také právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, a to vyhlášky a nařízení vlády, kterými se dané zákony provádí. V rámci územní samosprávy jde především o vyhlášku o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

V neposlední řadě je nezbytné zmínit právní úpravu územní samosprávy na úrovni mezinárodního práva. Dle čl. 10 Ústavy České republiky jsou mezinárodní smlouvy součástí našeho právního řádu a vyplývá z něj bezprostřední aplikovatelnost vyhlášených mezinárodních smluv. „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas*

⁶⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. čl. 17 odst. 5

a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouvy něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“⁶⁷ Pravidla vztahů fyzických a právnických osob veřejné správy k územní samosprávě upravuje řada ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách. Především Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin.

Významnou smlouvou je Evropská charta místní samosprávy, která byla přijata v rámci Rady Evropy 15. 10. 1985 pod č. 181/1999 Sb., a pro Českou republiku vstoupila v účinnost 1. 9. 1999. Evropská charta místní samosprávy vymezuje územní samosprávu jako právo a schopnost největších územních společenství uvnitř státu, které mají volenými orgány spravovat podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost, v zájmu obyvatelstva regionu a v souladu s principem subsidiarity.⁶⁸ Charta není klasickou mezinárodní smlouvou o lidských právech, neboť se netýká jednotlivců, ale zakládá kolektivní práva. Charta vymezuje pojem, rozsah a ochranu hranic místní samosprávy.

Nakonec musíme do právní úpravy územní samosprávy zařadit evropské právo. Právo Evropské unie je reprezentováno především zřizovacími smlouvami, tedy právem primárním a právem sekundárním, především nařízeními a směrnicemi. Příkladem je zavedení volebního práva v komunálních volbách pro občany Evropské unie. Dále například ve Smlouvě o Evropské unii můžeme zdůraznit, že Evropská unie ctí národní identitu, která spočívá v základních politických a ústavních systémech členských států, včetně místní a regionální samosprávy.⁶⁹ Dále uplatnění principu subsidiarity, a to nejen ve vztazích mezi Evropskou unií a členskými státy ale také ve vztazích členských států na úrovni ústřední, regionální a místní správy.⁷⁰

Do právních předpisů územní samosprávy se také prolínají ty, které upravují působnost a pravomoc územních samosprávných celků a jejich orgánů. To se týká převážně jednotlivých resortů veřejné správy, jako je například školství, kultura, sociální zabezpečení, zdravotnictví, přestupkové právo, stavební právo, požární ochrana ale také ochrana životního prostředí.

⁶⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 10

⁶⁸ VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 28

⁶⁹ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. čl. 4. odst. 2

⁷⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 60

3.2 Ústavní úprava územní samosprávy

Územní samospráva je nezastupitelnou složkou demokratického státu. Je výrazem práva a schopností územních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.⁷¹

Ústavní základy komunálního práva jsou zahrnuty v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Územní samospráva je obsažena v čl. 8 Ústavy České republiky, kde je dáno, že *se zaručuje samospráva územně samosprávných celků*. Podrobnější vymezení pojmu, zásad a postavení územní samosprávy nejdeme v hlavě sedmé Ústavy ČR nazvané Územní samospráva. Ústava zakotvuje také prostředky ochrany práva územních celků na samosprávu tím, že v čl. 87 odst. 1 písm. c) upravuje institut tzv. komunální ústavní stížnosti.⁷² To znamená oprávnění orgánů územní samosprávy bránit se před nezákonným zásahem.⁷³

*„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“*⁷⁴ Označení nižší (základní) a vyšší územní samosprávný celek nevyjadřuje podřazenost. Obec musí být součástí vyššího samosprávného celku, avšak ten nemůže zasahovat do záležitostí obce, jelikož má dle zákona o obcích své samostatné pravomoci.

Dále čl. 100 označuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů s právem na samosprávu. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle svého rozpočtu.⁷⁵ Jako veřejnoprávní korporace mají obce právní subjektivitu, s tím, že jim přísluší postavení právnické osoby. Z tohoto vychází oprávnění vystupovat v právních vztazích svým jménem a nést odpovědnost z těchto vztahů.

Ústava výslovně stanovuje v čl. 101 odst. 4, že stát může zasahovat do činností územních samosprávných celků, pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Tato zásada je také včleněna do zákonů o územních samosprávných celcích a také se shoduje se čl. 8 Evropské charty místní samosprávy, který stanovuje, že *„Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.“*

⁷¹ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 18

⁷² Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.

⁷³ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007. s. 14

⁷⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 99

⁷⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Čl. 101. odst. 3

Ústava dle čl. 102 - 104 vymezuje základní principy pro volbu, funkční období a působnost zastupitelstva obcí i krajů. Článek 104 odst. 3 Ústavy navíc přiznává obcím oprávnění vydávat právní předpisy, tedy obecně závazné vyhlášky v oblasti samosprávné působnosti. V oblasti působnosti přenesené pak obcím dává oprávnění čl. 79 odst. 3, podle něhož orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Článek 105 pojednává o tzv. přenesené působnosti, kterou v zákonem stanovených případech lze přenést úkoly státní správy na orgány samosprávy. S přenesenou působností se ještě setkáme v dalších kapitolách, protože úzce souvisí s tématem méj diplomové práce.

3.3 Vyšší územně samosprávné celky

Důležitým subsystémem územní samosprávy jsou vyšší územně samosprávné celky, které dle čl. 99 Ústava České republiky tvoří kraje. K 1. 1. 2000 nabyt účinnosti zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kterým vzniklo 14 krajů. Bylo ustanoveno 13 krajů, přičemž postavení kraje bylo současně přiznáno i hlavnímu městu Praze. Pokud jde o počet krajů, jako vyšších územně samosprávných celků, jsou řazeny do evropského průměru, který představuje cca 10-30 podobných jednotek. Například Itálie má 20 regionů nebo Polsko má 16 vojvodství.⁷⁶

Důležité je zmínit, že zůstalo v platnosti členění státu na 8 krajů (7 krajů a Praha) z roku 1960, které nebylo zrušeno. V současné době existuje legislativně nedostačující stav, kdy označení kraje se vztahuje ke dvěma celkům. Ovšem otázkou zůstává, zda je možné zrušit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, aniž by některé orgány státní správy a soudy neztratily svůj územní základ působnosti daný okresy a kraji z roku 1960.⁷⁷ Více k otázce územního členění státu z roku 1960 zmiňuji v kapitole sedmé této diplomové práce. Hlavně soudy a státní zastupitelství na úrovni krajů působí na územním principu 8 krajů z roku 1960. Dokonce na úrovni Vrchních soudů přetrvál zemský princip, konkrétně Vrchní soud v Praze pro české kraje a vrchní soud v Olomouci pro kraje na Moravě a ve Slezsku.⁷⁸

⁷⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 51

⁷⁷ VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2004. s. 46

⁷⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 249

„Celé území státu je součástí krajů, každá obec i každý vojenský újezd je součástí kraje.“⁷⁹ Krajské území bylo vymezeno územím okresů a hranice kraje lze změnit pouze zákonem. Zrušení kraje nebo zřízení nového kraje vyžaduje přijetí ústavního zákona.⁸⁰ Kraj je samosprávným společenstvím občanů, kteří žijí na určitém území. Základními rysy jsou územní základ, osobní základ a výkon samosprávy. Kraj má svůj vlastní majetek, s nímž hospodáří. Kraje jsou obdobně jako obce člensky organizované územní veřejnoprávní korporace, jejichž členy jsou občané s trvalým bydlištěm v obci, nacházející se na území kraje. Dále jsou právníckými osobami a jsou způsobilé vlastními právními úkony nabývat práv a povinností, vystupovat v právních vztazích svým jménem a brát na sebe odpovědnost.

Orgány krajů jsou podle zákona o krajském zřízení zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje. V případě krajů stejně jako obcí připouští právní úprava rozhodovat v některých otázkách samostatné působnosti formou krajského referenda.⁸¹

Důležitou pravomocí odlišnou od obcí je zákonodárná iniciativa krajů. Kraj jako jediný samosprávný celek má možnost předkládat návrhy zákonů Parlamentu České republiky.⁸²

3.4 Regiony soudržnosti

S právním postavením krajů, stejně jako s právním postavením obcí souvisí i regionální oblast, která přesahuje oblast krajů.⁸³

Právní úprava upravuje tzv. regiony soudržnosti v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 168/2006 Sb. Tento zákon definuje pojem region jako územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí, jejichž rozvoj je podporován dle tohoto zákona.⁸⁴

Regiony soudržnosti jsou vymezovány dle potřeby spočívající v koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti. V našem případě především s využíváním finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Jde o organizované svazky podle územních jednotek euroregionů NUTS 2. Označení NUTS představuje regionální členění tzv. *Klasifika-*

⁷⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 259

⁸⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 100 odst. 3

⁸¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 207

⁸² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 41

⁸³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 181

⁸⁴ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. § 2

ce územních statistických jednotek CZ-NUTS. Charakterizovat jednotlivé kategorie NUTS můžeme podle velikosti úrovně územního celku, k němuž jsou přiřazeny. NUTS 1 je největší celek roven úrovni státu, NUTS 2 představují oblasti, u nás regiony soudržnosti, NUTS 3 jsou u nás přiřazeny ke krajům, NUTS 4 vyjadřují okresy a NUTS 5 vyjadřují obce.⁸⁵

Těchto regionů soudržnosti je celkem 8 a jejich sídla najdeme pro Prahu a Střední Čechy v Praze, pro Jihozápad v Českých Budějovicích, pro Severozápad v Ústí nad Labem, pro Severovýchod v Hradci Králové, pro Jihovýchod v Brně, pro Střední Moravu v Olomouci, pro Moravskoslezsko v Ostravě.⁸⁶

Orgánem regionů soudržnosti je regionální rada, která je volena zastupitelstvy krajů a je právnickou osobou. I regionální rada má své orgány, jimiž jsou výbor regionální rady, předseda regionální rady a úřad regionální rady. Výbor regionální rady se skládá ze členů zastupitelstva krajů, které tvoří daný region soudržnosti.⁸⁷ Regionální rada plní úkoly při financování z rozvojových fondů a zastupitelstva krajů na ni mohou přenést také své působnosti. Dále si schvaluje svůj rozpočet a závěrečný účet.

Na centrální úrovni je orgánem výkonu veřejné správy v oblasti regionálního rozvoje Ministerstvo pro místní rozvoj, které má koordinační a řídicí funkce. Především koordinuje činnost ostatních ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování regionální politiky, ale také koordinuje zabezpečování činností z pohledu financí.

Vztah regionální rady a státu při činnostech stanovených zákonem upravuje podobné ustanovení o přenesení působnosti jako u krajů.⁸⁸ Obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti spolupracuje s krajem při přípravě a hodnocení realizace strategie rozvoje územního obvodu obce. Dále spolupracuje s Ministerstvem pro místní rozvoj při přípravě a hodnocení realizace Strategie regionálního rozvoje.⁸⁹

Právní úprava na úseku regionálního rozvoje předpokládá především činnost a odpovědnost krajů, včetně jejich spolupráce s obcemi. Ale důležitá je také spolupráce se státem a s ostatními kraji v případech, kde jsou regiony soudržnosti tvořeny více než jedním krajem.⁹⁰

⁸⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 184

⁸⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 281

⁸⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 186

⁸⁸ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. § 16 odst. 5

⁸⁹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. § 14 odst. 5

⁹⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 188

4 Právní postavení obcí

Tradičním základem územní samosprávy je obec. Známostou zásadou je zásada, že obec je základem každého svobodného státu. Na základě historie lze obec charakterizovat jako samosprávné společenství lidí, žijících v sídlech, které je dáno čtyřmi základními znaky, a to vlastním územím, trvale žijícími obyvateli, vlastními institucemi a majetkem.

Současná právní úprava vymezuje obec jako základní územně samosprávné společenství občanů; tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce.⁹¹ Obec je základní územní samosprávný celek, který je oprávněn ustanovit své orgány a rozhodovat samostatně ve věcech, které mu byly svěřeny.

Obec je veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a vystupuje v právních vztazích svým jménem a na vlastní odpovědnost.⁹² Obce jako veřejnoprávní korporace jsou odděleny od státu, jelikož jsou subjekty korporativního nestátního charakteru. Obce mají svojí právní subjektivitu, tím pádem mají postavení právnické osoby veřejného práva. Právní jednání obce podléhá také úpravě soukromého práva například občanskému zákoníku. Ovšem s ohledem na to, že jsou obce právnické osoby veřejného práva, podléhají i spoustě pravidlům a omezením, například omezení možnosti ručit za závazky jiných osob nebo povinnost zveřejnit záměr nakládání s majetkem. Pro obce jako právnické osoby, které vstupují do právních vztahů, může také vyplývat odpovědnost z těchto vztahů. Poté se obce musí také řídit úpravou občanského zákoníku ale i jinými zákony, jako je například zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁹³

Jako základní složky obcí můžeme označit složku personální, složku teritoriální a složku exekutivní. Jedná se tedy o již zmíněné občany obce, území obce a právo na výkon samosprávy. Tento výčet doplňuje ještě podstatný znak obce, čímž je finanční autonomie neboli hospodaření obce a právo vlastní normotvorby, tedy vydávání právních předpisů obce.⁹⁴ Osobní, územní a ekonomický základ obcí představuje vzájemně propojené stránky samosprávy a fungování obcí. Právní úprava ukládá obcím povinnost pečovat o všestranný rozvoj svých území, o potřeby občanů a také o ochranu veřejného zájmu při své činnosti.⁹⁵

⁹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 1

⁹² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 2 odst. 1

⁹³ KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích*. Komentář. 2. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 5

⁹⁴ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 93

⁹⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 59

4.1 Územní, osobní a ekonomický základ obce

Obec jako základní územní samosprávné společenství občanů tvoří územní celek, který je vymezen hranicí oddělující ji od jiných územně samosprávných celků. V rámci tohoto území realizují obce svoji působnost. Každá část území České republiky je součástí území některé obce, pokud nestanoví zákon jinak.⁹⁶

Výjimkou jsou vojenské újezdy, které nejsou součástí žádné obce. Podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky jsou vojenskými újezdy územně správní jednotky určené k zajišťování obrany státu a výcviku ozbrojených sil. Oblast takzvané přenesené působnosti zde zajišťuje újezdní úřad, který je podřízen Ministerstvu obrany. V čele újezdního úřadu stojí přednosta, kterým je voják z povolání. V oblasti samosprávné působnosti nemají obyvatelé vojenských újezdů právo na samosprávu, především nevolí zastupitelstvo. Na rozdíl od obcí nejsou vojenské újezdy právnickou osobou. Do působnosti vojenských újezdů patří správa účelových komunikací, zabezpečování čistoty a veřejného pořádku, požární ochrana, ochrana přírody a krajiny a zabezpečení součinnosti a koordinace s ostatními orgány státní správy a orgány obcí a krajů.⁹⁷ Kdyby došlo ke zrušení nebo změně některého z vojenských újezdů muselo by se dané území buď připojit k některým sousedním obcím, nebo by vznikla nová obec.⁹⁸

Území obcí vymezuje katastrální území. „Katastrálním územím je technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí.“⁹⁹ Pravdou je, že katastrální území malých obcí je totožné s administrativním územím obce, avšak větší obce se skládají z několika katastrálních území. Území obce se může dále členit na menší části neboli osady.¹⁰⁰

Území obce se může měnit. O územních změnách rozhodují většinou občané obce hlasováním v místním referendu nebo prostřednictvím voleného orgánu. Základní změny území obcí jsou sloučení obcí, připojení obce, oddělení části obce, změny hranic obcí, při které nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce a územní změny obcí vyvolané změnami jiných územních jednotek.¹⁰¹

⁹⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 18

⁹⁷ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. § 33

⁹⁸ MATRASOVÁ, Eva a Václav ŠLAUF. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Polygon, 2003. s. 39

⁹⁹ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). § 2 písm. h)

¹⁰⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 108

¹⁰¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 81

Sloučení dvou a více obcí se zakládá na jejich spojení v jednu novou obec. Ke sloučení obcí může dojít pouze na základě dobrovolné vůle k jejich spojení. Stát smí zasahovat jen minimálně, především v určování nového názvu sloučených obcí, pokud se obce o názvu nedohodnou. Právní úprava dává občanům obce možnost hlasovat v místním referendu a dát souhlas či nesouhlas se sloučením obcí. Dále stanoví náležitosti dohody o sloučení obcí a způsob vypořádání majetku.

Zákon také upravuje formu připojení obce k jiné obci, kdy zanikne obec připojovaná, zatímco obec, k níž se připojovaná obec připojí, se zachovává a zvětšuje se její území, počet obyvatel i rozpočet.

Pokud jde o oddělení části obce, stávající právní úprava upravuje rozdělování obcí na základě místního referenda. Místní referendum se koná na území té obce, která se chce oddělit. Ta musí mít samostatné katastrální území sousedící alespoň se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem. Souvislé území musí mít po oddělení minimálně 1 000 občanů. O konečném rozdělení obce bude rozhodovat krajský úřad v rámci přenesené působnosti. Zákon stanoví i zde náležitosti dohody o majetkovém vyrovnání a na závěr požádá obec o souhlas s názvem nově vzniklé obce Ministerstvo vnitra.¹⁰²

Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce se provádějí skrze dohodu zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem.¹⁰³ Tato dohoda nemusí být podložena výsledkem místního referenda, stačí, když budou mít zastupitelstva dotčených obcí souhlasné stanovisko.¹⁰⁴ Náležitosti dohody o změně hranic obce nejsou nijak specificky upraveny v zákoně

Poslední změnou může být případ územní změny obcí vyvolané změnami jiných územních jednotek. Hranice obcí mohou být tedy měněny v souvislosti se změnou území krajů nebo státu. Tuto změnu může zapříčinit také změna nebo zrušení vojenského újezdu.¹⁰⁵ Zde stojí za zmínku aktuální zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů), který je účinný od 1. ledna 2016. Na základě tohoto zákona vznikly čtyři nové obce a území dalších obcí se rozšířilo o katastrální území nacházející se do této

¹⁰² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 19 až 22

¹⁰³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 26

¹⁰⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 84 odst. 2 písm. j)

¹⁰⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 20a

doby ve vojenských újezdech. Jedná se o zrušený vojenský újezd Brdy a zmenšené vojenské újezdy Boletice, Březina, Hradiště a Libavá.¹⁰⁶

Jiný režim právní úpravy platí pro změnu území hlavního města Prahy, neboť hlavní město Praha je vyšším územně samosprávným celkem a jeho hranice lze měnit pouze zákonem.

Vedle územního základu obce musí být vymezen osobní základ jako důležitý znak obce. K tomuto je potřebné nejdříve vymežit, kdo jsou osoby, tvořící tento základ a poté jaká mají práva a povinnosti ve vztahu k územnímu samosprávnému celku.

Obecní zřízení považuje za osobní základ občany obce. Zákon o obecním zřízení říká, že občany obce jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.

Občan obce, který dosáhl věku 18 let má ze zákona o obcích práva, která lze uplatňovat vůči obci nebo jejím orgánům. Má právo volit zastupitelstvo a být volen do zastupitelstva obce a právo hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Dále právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu za uplynulý kalendářní rok a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. Právo nahlížet do rozpočtu obce, závěrečného účtu obce za uplynulý rok a do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat z nich výpisy. Právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce, je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána nejpozději do 60 dnů, v případě zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů. Právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, které orgány obce vyřídí bezodkladně, nejpozději do 60 dnů, v případě zastupitelstva do 90 dnů.

S výjimkou oprávnění volit do zastupitelstva a hlasovat v místním referendu se oprávnění občana obce přiznávají i fyzickým osobám, které v obci vlastní nemovitost.

Obdobná oprávnění jako občanům obce se přiznávají i cizím státním občanům trvale hlášeným v obci a to na základě mezinárodní smlouvy.¹⁰⁷ Od 1. května 2004 tak mají právo volit a být voleni do zastupitelstev obce i občané jiných členských zemí Evropské unie, a to na základě Smlouvy o založení evropského společenství.

¹⁰⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 91

¹⁰⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 16 až 17

Občané obce mají kromě práv také povinnosti vůči obcím. Mezi nejdůležitější patří povinnost dodržovat obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, platit místní poplatky na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích a mnohé další. Stanovení místních poplatků spadá do samostatné působnosti obce a dané poplatky se vztahují i na fyzické osoby, které mají v obci trvalý pobyt, i když se v obci nezdržují.

Důležitým znakem fungování územní samosprávy je ekonomická samostatnost založená na dostatku finančních prostředků, vlastním majetku a samostatným naplňování vlastních potřeb obcí v rámci ekonomických možností.

V rámci ekonomického základu obce hospodaří samostatně, za podmínek stanovených zvláštními zákony. Obec tedy disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji. Hospodaření s majetkem uskutečňuje na základě samostatné působnosti prostřednictvím obecního zastupitelstva. Obec musí hospodařit účelně, musí chránit svůj majetek a vést jeho evidenci. Tento majetek je obecním statkem všech občanů, tedy majetkem veřejným (parky, obecní silnice).¹⁰⁸

Každá obec musí vytvářet každoročně stejně jako stát rozpočet, podle něhož hospodaří. Neexistuje univerzální systém financování územní samosprávy, financování obcí. Financování obcí je ovlivněno principy finančního systému. Lze vymezit tyto principy. Zásada hospodaření podle ročního rozpočtu, zásada vytváření mimorozpočtových fondů v omezené míře, zásada rozhodovací pravomoci o využití prostředků, zásada následné odpovědnosti za hospodaření, zásada plnění rozpočtu, princip solidarity mezi bohatšími a chudšími obcemi, účinná finanční kontrola, hospodárnost, efektivnost a další.¹⁰⁹

Finanční zdroje obcí jsou často omezené, proto se musí při plánování výdajové stránky rozpočtu vytvořit pořadí priorit. Zákon o obcích přiznává obci právní subjektivitu. Obec tedy může nabývat majetek a nakládat s ním jako každá jiná právnická osoba. S ekonomickou samostatností obcí je také spjata jejich odpovědnost vyplývající z právních vztahů.

Jak provoz, tak investice do sociálně-ekonomického rozvoje obce jsou zajišťovány z rozpočtu obce. Rozpočet je tedy klíčovým zdrojem rozvoje majetku obce.¹¹⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí. Příjmy rozpočtu obce tvoří příjmy z vlastního majetku a majetkových práv, příjmy z výsledku vlastní činnosti, příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy, příjmy z míst-

¹⁰⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 125

¹⁰⁹ WOKOUN, René, Pavel MATES a Jaroslava KADEŘÁBKOVÁ et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 189

¹¹⁰ WOKOUN, René, Pavel MATES a Jaroslava KADEŘÁBKOVÁ et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 264

ních poplatků, výnosy daní, dotace ze státního rozpočtu, dotace z rozpočtu kraje, prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, přijaté peněžní dary a příspěvky a jiné příjmy, které dle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.¹¹¹

Stát si zde ponechává právo dozorovat hospodaření samosprávných obcí. Na jedné straně kontroluje nakládání s finančními zdroji a majetkem v rámci dozoru nad samosprávou a na straně druhé určuje pravidla pro hospodaření obcí prostřednictvím zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

4.2 Druhy obcí

Zákon o obecním zřízení upravuje právní postavení všech obcí České republiky až na výjimku, kterou je hlavní město Praha. Pro hlavní město Praha platí zvláštní zákon. V právní úpravě můžeme rozlišovat dvě zásady a to, zásadu jednotné právní úpravy pro všechny obce a rozdělení obcí na několik druhů.¹¹²

Obec jako územní jednotka samosprávy může za různých předpokladů nabývat několika úrovní. Zákon o obcích vyznačuje pojmové určení obcí, měst a městysů, popřípadě statutárních měst. Zvláštní postavení má hlavní město Praha dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Pojem vesnice zákon obchází, obecně jsou to obce „neměstského“ charakteru. Velký význam z hlediska právního postavení měly vesnice v období feudalismu.¹¹³

Pod pojmem obec musíme chápat souhrnně všechny typy obcí, od těch nejmenších s 17 obyvateli (Vysoká Lhota v okrese Pelhřimov) po hlavní město Praha. Mnoho měst má sice větší pravomoci, avšak to je zapříčiněno rozdělením na tzv. obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem. K 1. lednu 2017 bylo v České republice podle českého statistického úřadu 6 258 obcí. Z toho 604 měst, 223 městysů a 26 statutárních měst.¹¹⁴

Dnes je městem každá obec, která byla městem ke dni účinnosti zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Novými městy se stanou obce, které mají nejméně 3 000 trvalých obyvatel. Právo určit obec městem má předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Návrh před-

¹¹¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 7 odst. 1

¹¹² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 116

¹¹³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 94

¹¹⁴ Český statistický úřad [online]. *Malý lexikon obcí České republiky - 2017*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>

sedovi poslanecké sněmovny podává dotčená obec.¹¹⁵ Například správní obvod obce s rozšířenou působností Rokycany spravuje 68 obcí, z nichž 6 obcí má status města. Mezi ně spadají města Hrádek, Mirošov, Mýto, Radnice, Rokycany a Zbiroh. Více v samostatné kapitole o charakteristice konkrétní obce s rozšířenou působností, pro jejíž účely bylo vybráno město Rokycany.

Historický pojem městys se k naší právní úpravě dostal zákonem č. 234/2006 Sb. Stát se městysem má právo obec, která tento titul měla před 17. 5. 1954. Musí však požádat opět o určení předsedu poslanecké sněmovny.¹¹⁶ Městysem je také obec, kterou na návrh obce a vyjádření vlády tímto stanoví předseda Poslanecké sněmovny. Hranice počtu obyvatel pro určení městysem neexistuje na rozdíl od měst.

Zvláštní postavení mezi městy mají dle zákona o obcích statutární města. Řadí se mezi ně Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Teplice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Karviná, Mladá Boleslav, Děčín, Frýdek-Místek, Chomutov a Přerov. Tato města, na rozdíl od ostatních měst, mohou své území dále členit na městské obvody a městské části, které vykonávají svěřené pravomoci a působnost prostřednictvím vlastním orgánů samosprávy. Vnitřní organizaci si pak musí město stanovit v tzv. statutu, který se vydává formou obecně závazné vyhlášky. V územně členěných statutárních městech je odlišné označení, např. úřad města je tzv. magistrát, jako starosta zde vystupuje primátor.¹¹⁷

Hlavní cílem povýšení města na město statutární je možnost upravit si svoji vnitřní samosprávu v městských částech a své orgány podle schváleného statutu. Tuto možnost v současné době využívá necelá třetina již zmíněných statutárních měst. Z toho lze vyvodit, že pokud město stojí o označení statutární město, jde především o zájem z důvodu určité prestiže. Města nestojí o možnost organizace státní správy a samosprávy do svých městských obvodů a částí, ale spíše o to, zda se ze starosty stane primátor města, z místostarosty náměstek primátora a jiné.¹¹⁸

Hlavní město České republiky má svůj zvláštní zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Praha je podle tohoto zákona současně obcí i krajem a vnitřně se člení na městské části.¹¹⁹ To staví hlavní město do zcela odlišného postavení na rozdíl od ostatních územně samosprávných celků, avšak zákon ani ústava to výslovně netvrdí. Postavení městských částí

¹¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). §3 odst. 1

¹¹⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). §3 odst. 3

¹¹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 130 - 142

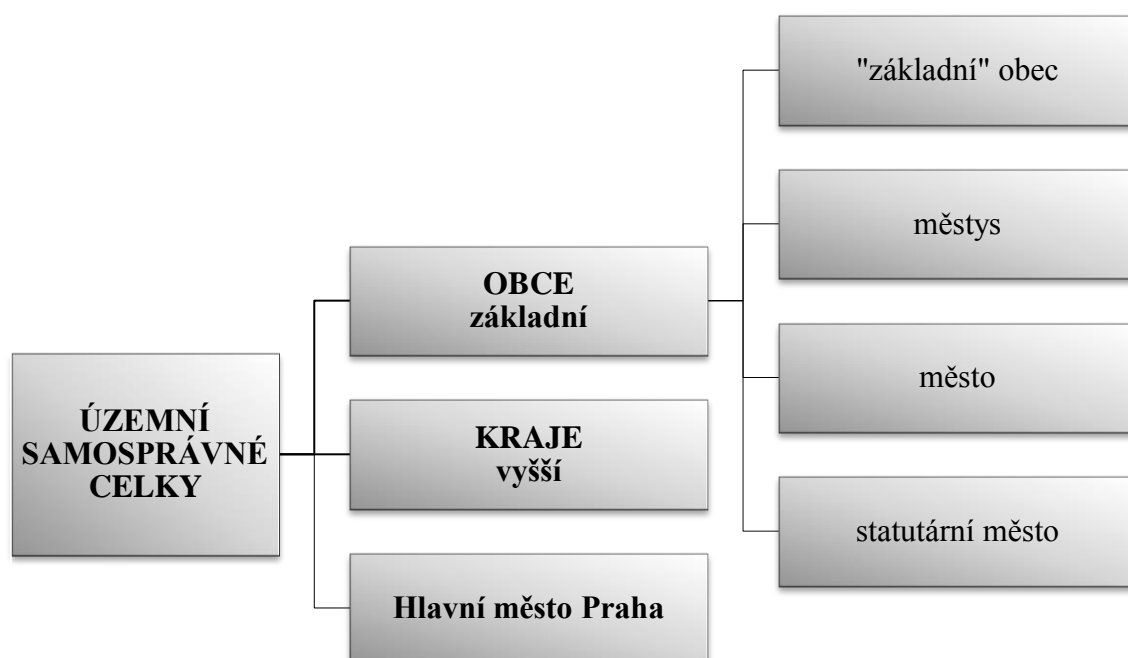
¹¹⁸ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 23

¹¹⁹ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. § 1

hlavního města Prahy se liší od městských částí nebo městských obvodů statutárních měst tím, že mají částečnou právní subjektivitu. V rozsahu stanoveném zákonem a statutem vystupují svým jménem a na vlastní odpovědnost.

Klíčovou a známou skutečností je, že Česká republika je státem s velkým počtem obcí, s nízkým počtem obyvatel. Ve struktuře územní samosprávy převládají malé obce, kdy z celkového počtu 6258 obcí je 1440 obcí, které nedosahují ani 200 obyvatel., což je cca 26 % obcí. Obcí, které mají méně než 1000 obyvatel je dokonce 78 %. ¹²⁰ To svědčí na jedné straně o soudržnosti občanů daných obcí, ale na straně druhé o nedostatečném zajištění profesionálního a efektivního výkonu úkolů orgány daných obcí.

Obrázek č. 3: Druhy územně samosprávných celků



¹²⁰ HORNEK, Jakub. *Politické dopady zadlužování malých obcí v České republice: případová studie Karlovarského kraje 2010-2014*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. s. 45

4.3 Působnost obcí

Pojem působnost lze vymezit jako souhrn práv a povinností, které jsou územnímu samosprávnému celku dány k plnění jeho úkolů.¹²¹ Dle Koudelky je působnost oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (místní působnost), vůči určitému okruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost). V rámci své působnosti realizuje subjekt veřejné správy svojí pravomoc. Pravomoc je souhrn nástrojů k plnění daných úkolů, například pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení, uzavírat veřejnoprávní smlouvy atd.¹²² Kopecký rozděluje působnost na územní a věcnou. Územní působnost je určena územními hranicemi územních samosprávných celků a věcná působnost zahrnuje veřejné záležitosti územně samosprávného celku.

Vzhledem k uplatňování spojeného modelu výkonu veřejné správy u nás územní samosprávné celky realizují výkon samostatné působnosti a výkon přenesené působnosti. Samostatná působnost představuje správu vlastních záležitostí ve smyslu péče o všestranný rozvoj o své území a o potřeby svých občanů při současné ochraně veřejného zájmu. Přenesená působnost je působnost, kterou je na územní samosprávné celky přenesen výkon státní správy na základě zákonů o samosprávných celcích a zvláštních zákonů.¹²³ Zákon o obcích říká, že „pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“¹²⁴

Z postavení obcí vyplývá, že jejich hlavní náplní je realizování úkolů v samostatné působnosti. V praxi by tyto úkoly měly realizovat převážně orgány obcí, avšak orgánům obce byla svěřena mimo jiné i náplň státní správy. Častým zdůvodnění bylo tvrzení, že občané by si měli základní záležitosti v oblasti státní správy obstarat přímo v místě svojí obce. V činnosti orgánů obcí se tedy objevuje jak vlastní činnost obcí jako subjektů místní správy, tak činnost státu, kterou obce vykonávají prostřednictvím svých orgánů.¹²⁵

¹²¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 165

¹²² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 122

¹²³ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007. s. 15

¹²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). §8

¹²⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 83

4.3.1 Samostatná působnost

Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou a stát může do samosprávy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to v zákonem stanovených mezích. Obec má právo obrátit se na ústavní soud s ústavní stížností, pokud bylo neoprávněně a nezákonně zasáhnuo do samosprávy.¹²⁶

Samostatná působnost je vymezena v Ústavě a především zákoně o obcích. V zákoně o obcích je vymezen obsah samostatné působnosti jak pozitivně tak negativně. Z hlediska pozitivního vymezení je charakterizován jako význam záležitostí, které by mohly nebo měly obce v samostatné působnosti provádět. Zákon tyto činnosti kvalifikuje jako záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů. Zákon toto pozitivní vymezení samostatné působnosti doplňuje o negativní vymezení. Záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů a jež by měly tvořit předmět samostatné působnosti, odděluje od těch, které jsou zákonem určeny krajům, ty které jsou určeny obcím, ale jako výkon státní správy a ty, které jsou svěřeny jako výkon státní správy zvláštními zákony správním úřadům.¹²⁷

Přehled vybraných činností samostatné působnosti obce:

1. záležitosti existence obce a jejich územních změn

- slučování s jinou obcí a připojování k jiné obci
- podání návrhu na oddělení obcí
- uzavírání dohod o změně hranic obce
- podávání žádosti o změně udělení znaku nebo vlajky obce
- označování části obce a jiných veřejných prostranství
- číslování budov
- vedení kroniky obce

2. vnitřní organizace obce

- některé činnosti při organizaci voleb do zastupitelstev v obcích podle zákona o volbách do zastupitelstev v obcích
- organizace místního referenda podle zákona o místním referendu
- volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, včetně jejich zrušování, určování osobního základu orgánů obce a obecního úřadu, jejich řízení a kontrola

¹²⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 87 odst. 1 písm. c)

¹²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 114

- záležitosti pracovněprávních vztahů k zaměstnancům obce, záležitosti odměn a náhrad
- zřizování a řízení obecní policie
- udělování a odjímání čestného občanství obce a ceny obce
- u územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy vztahy k městským částem, rozdělení působnosti mezi město a městskou část

3. rozpočtové hospodaření

4. hospodaření s obecním majetkem

5. podnikatelské aktivity obce

6. zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí

7. zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku

8. stanovení místních poplatků

9. spolupráce obce s jinými subjekty

- zřizování svazku obcí
- účast ve spolcích, uzavírání smluv o spolupráci

10. záležitosti rozvoje obce

- schvalování programu rozvoje obce
- vyvážení podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů (oblast bydlení, ochrana zdraví, doprava a spoje, informace, kultura)¹²⁸

Obce mohou v samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky a řídí se při tom ústavou a zákony. Obecně závazné vyhlášky ukládají povinnost k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zejména zabezpečení ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku. Další upravovanou oblastí je pořádání, průběh a ukončení sportovních a kulturních akcí, tanečních zábav a diskoték. V neposlední řadě upravují povinnosti k zajištění čistoty ulic a veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, přírody a krajiny.

Balík ve své publikaci rozdělil funkce obce do sedmi kategorií, a to na politickou, ekonomickou, sociální, ekologickou, bezpečnostní, infrastrukturní a prognostickou.¹²⁹

¹²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 188

¹²⁹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 30-31

Výkon samostatné působnosti zůstává pro obce prioritním, i přesto že je obcí státem svěřen výkon tzv. přenesené působnosti. Právě výkon samostatné působnosti by měl být pro obce dominantní činností.

4.3.2 Přenesená působnost

Zatímco do samostatné působnosti náleží záležitosti, které jsou obcím vlastní, do přenesené působnosti obce spadají záležitosti jiného subjektu správy, a to státu.¹³⁰

Dle Koudelky je pojem přenesené působnosti nepřesný, neboť není jasné, co se přenáší a upozorňuje na přesnější vyjádření „výkon veřejné správy v přenesené působnosti“. Za přenesenou působnost lze považovat výkon veřejné správy v oblasti státu, kterou stát sám svými orgány nerealizuje a pověřil výkonem ve stanoveném rozsahu obce, které vykonávají tuto veřejnou správu jako veřejnoprávní korporace a v přenesené působnosti.¹³¹

Obce vykonávají přenesenou působnost ve třech rozměrech. Prvním je výkon přenesené působnosti v určitém rozměru, s tím, že tuto působnost vykonávají pro správní obvod daný jejich územním obvodem. Tuto můžeme označit jako základní přenesenou působnost, kterou vykonává všech 6258 obcí.

Vedle základní přenesené působnosti obcí působí druhý rozměr výkonu přenesené působnosti, který se týká náročnějších otázek jak věcně, tak právně. Tomuto pak přísluší vykonávat působnost pro správní obvod zahrnující územní obvody několika obcí a je označován jako pověřený obecní úřad neboli obec s pověřeným obecním úřadem.

Třetím rozměrem výkonu přenesené působnosti je od 1. 1. 2003 dle ustanovení § 66 zákona o obcích, zřízení zvané jako obec s rozšířenou působností. Tak zvané trojkové obce, jejichž působnost je nejširší. Všechny obce s rozšířenou působností jsou zároveň i obce s pověřeným obecním úřadem. V současnosti je v České republice 206 obcí s rozšířenou působností.¹³²

V praxi to pak vypadá tak, že obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost, která jim je taxativně vymezena, i mimo hrani-

¹³⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 189

¹³¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 226

¹³² KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 263

ce svého vlastního území, a to v rámci území vymezeného jako území obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.¹³³

Mimo tyto obce můžeme ještě rozlišovat obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem, které jsou upraveny zvláštními zákony. Nakonec lze ještě doplnit o obce, které mají pravomoc ověřovat shodu opisů nebo kopií s originálem (vidimace), ověřovat pravost podpisů (legalizace) nebo také nově od roku 2008 obce s kontaktními místy veřejné správy Czech POINT. Rozdělením obcí dle výkonu přenesené působnosti se nám z třístupňového systému místní správy stává systém pětistupňový.

Obrázek č. 4: Rozdělení obcí dle výkonu přenesené působnosti

Úroveň přenesené působnosti	Počet obcí
Obce se základní působností	6254
Obce s pracovištěm Czech POINT	5742
Obce s pracovištěm vidimace a legalizace	4047
Obce s matričním úřadem	1230
Obce se stavebním úřadem	618
Obce s pověřeným obecním úřadem	388
Obce s rozšířenou působností	205

Do působnosti přenesené patří zejména evidence obyvatel, požární ochrana, ochrana veřejného pořádku, ochrana rostlinné a živočišné výroby, ochrana lesního a půdního fondu a další. Zákon o obcích svěřuje obcím vydávat nařízení. Při vydávání nařízení obce platí, že je obec vázána pouze zákony a jinými právními předpisy.¹³⁴

Obcím náleží k výkonu státní správy příspěvek na přenesenou působnost. Výše příspěvku je stanovována každoročně zákonem o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok. Zákon stanovuje určitý nárok na příspěvek ze státního rozpočtu, ovšem neurčuje jeho výši ani procentuální náklady spojené s výkonem veřejné správy. Možným řešením, které vychází

¹³³ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 232

¹³⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 61 odst. 2. písm. a)

z ústavního nálezu, by bylo financování na základě dvou kritérií, a to počtu obyvatel obce a velikosti kategorie obce.¹³⁵

Přesun kompetencí na obce však nebývá skutečně srovnatelný s přesunem finančních prostředků. Příspěvek na přenesenou působnost tedy většinou nepokryje všechny náklady, proto musí obce doplácet výkon státní správy. Tady nastává dosud nevyřešená otázka, kdy stát na jedné straně na obce přenáší povinnost vykonávat přenesenou působnost a na straně druhé odmítá hradit veškeré náklady s tím spojené. Tím je obec donucena uhradit výkon veřejné správy v přenesené působnosti z vlastního majetku. Tato otázka trápí především obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, které zajišťují výkon veřejné správy i pro jiné obce na úkor vlastního rozpočtu. Obce mohou v této věci podat vůči státu požadavky na výši a formu příspěvku po vyčíslení celkových nákladů na výkon přenesené působnosti. Ústavní soud v nálezu Ústavního soudu vyjádřil, že nedostatečné financování výkonu státní správy v přenesené působnosti ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy a žádoucí se jeví podrobnější legislativní úprava financování výkonu státní správy územně samosprávnými celky.¹³⁶

Rozsah přenesené působnosti může být přesouván na základě veřejnoprávních smluv mezi obcemi stejného typu. To platí pro obce prvního a třetího stupně. Dále delegací přenesené působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem nebo rozhodnutím krajského úřadu z obce základního typu na obec s pověřeným obecním úřadem.

Zrušení okresních úřadů se stalo příčinou v posílení výkonu přenesené působnosti na úrovni obcí. Právě obcím ve všech jejich formách byla předána největší část působnosti zrušených okresních úřadů. Nově tedy od 1. 1. 2003, kdy byly zákonem o obcích zřízeny obce s rozšířenou působností, byla nejširší část výkonu přenesené působnosti dána právě těmto obcím třetího typu.

Přenesení působnosti předpokládá, že nebude ovlivňována výkonem působnosti samostatné nebo na její úkor. Příkladem můžou být zaměstnanci stavebního úřadu obce, kteří mají vykonávat stavební dozor v domech obecních. Tito zaměstnanci budou těžko napomínat

¹³⁵ Usnesení Ústavního soudu ČR: sp.zn. Pl.ÚS. 50/06. In: Databáze NALUS [online]. Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57205&pos=2&cnt=5&typ=result>

¹³⁶ Usnesení Ústavního soudu ČR: sp.zn. Pl.ÚS. 34/02. In: Databáze NALUS [online]. Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=120&pos=2&cnt=5&typ=result>

a pokutovat obec nebo členy zastupitelstva, jež jsou vlastníky nemovitosti stejně jako vlastníky, kteří k obci nemají žádný vztah.¹³⁷

Další problémy nastávají nejen v oblasti financování přenesené působnosti ale také v tendenci státu přistupovat k některým otázkám samostatné působnosti jako k působnosti přenesené. Příkladem mohu uvést problematiku obcí v oblasti čištění odpadních vod. Při vstupu do Evropské unie byla sjednána povinnost obcí s počtem obyvatel větším než 2 000 mít systém splaškové kanalizace napojený na čističku odpadních vod. Tato povinnost byla stanovena směrnicí Rady EU. Problém čištění odpadních vod primárně spadá do samostatné působnosti obcí. Po schválení této povinnosti obcí se dost obcí potýkala s problémem obstarání financí.¹³⁸

4.3.3 Dozor nad výkonem působnosti obce

Dozor nad činností územně samosprávních celků je jedním z druhů správních dozorů. Obecně lze správní dozor vysvětlit jako právní prostředek zajištění zákonnosti ve vztazích upravených normami práva. Správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu z moci úřední. Správní dozor lze zjednodušeně vymezit jako postup vykonavatele veřejné správy, kterým prosazuje činnosti nepodřízených osob a srovnává je se zákonem stanovenými požadavky.¹³⁹

Zákonnost v obecním zřízení nám zajišťuje institut dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti, aby orgány plnily své povinnosti a jednaly v souladu s platným právním řádem. Ústavním základem je čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, který určuje, že „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“

Výkon státního dozoru nad obecní normotvorbou je svěřen krajským úřadům v přenesené působnosti a Ministerstvu vnitra v samostatné působnosti. Orgány obcí jsou oprávněny vydávat obecně závazné předpisy. Zastupitelstvo obce v samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky obce a rada obce vydává nařízení obce. Dozor se zde provádí následný a zjišťuje se soulad vydaných obecně závazných vyhlášek obce a nařízení obce se zákony. Právní úprava státního dozoru je obsažena v ustanovení §123 – 126 zákona

¹³⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář.* 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 228

¹³⁸ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky.* 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 32

¹³⁹ HORNÍK, Jan a Kuš, Petr. *Územní samospráva přehledně a v příkladech.* 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2016. s. 109

o obecním zřízení. Ustanovení upravují konkrétní procesní postup v případě rozporu obecně závazných vyhlášek obce se zákonem.

Dozor u vydávání obecně závazných vyhlášek provádí Ministerstvo vnitra. Pokud se zjistí, že odporuje obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy do 60 dnů od doručení výzvy. Pokud obec nezjedná v daném termínu nápravu, Ministerstvo vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti dané vyhlášky. Při pozastavení dá Ministerstvo vnitra obci další šanci sjednat nápravu. Obec může při nesouhlasu s postupem Ministerstva vnitra podat rozklad proti rozhodnutí ministerstva. Pokud ale obec neopraví vyhlášku ani nepodá do 30 dnů již zmiňovaný rozklad, Ministerstvo vnitra podá návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. V případě, že by obecně závazná vyhláška odporovala lidským právům a základním svobodám může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost ihned, bez výzvy ke zjednání nápravy.

Obdobný postup je při dozoru nad nařízením obce, avšak zde je příslušným kontrolujícím subjektem krajský úřad. Návrh na zrušení podává Ústavnímu soudu ředitel krajského úřadu.¹⁴⁰

4.3.4 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti

Vedle dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce je potřeba poukázat také na systém kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti. Úpravu kontroly výkonu působnosti obcí přinesl až zákon č. 234/2006 Sb. Do té doby byl jen zákonem zahrnut dozor nad výkonem působnosti obcí.

Kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti upravuje ustanovení § 129 zákona o obecním zřízení. Je zde upravena kontrola působnosti obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst. Kontrola bývá průběžná a je jakýmsi prostředkem ke zjištění nedostatků, které směřují k provedení dozoru. Výkon kontroly je svěřen v souvislosti se samostatnou působností obcí Ministerstvu vnitra a v souvislosti s přenesenou působností krajským úřadům. Předmětem kontroly je dodržování práv a povinností, jimiž se musí obce při výkonu působnosti řídit.

Kontrolou se dle zákona o obcích rozumí činnost, při které se zjišťuje, jestli orgány obcí při výkonu samostatné působnosti postupují správně dle zákonů a jiných právních předpisů, a zda dodržují zákony, jiné právní předpisy a usnesení vlády při výkonu přenesené pů-

¹⁴⁰ BROTÁNKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy. s. 21

sobnosti.¹⁴¹ Obce také v rámci samostatné působnosti zajišťují výkon finanční kontroly na základě zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.¹⁴²

4.3.5 Spolupráce obcí

Nejen zákon o obcích ale i další zvláštní zákony dávají obcím možnost vzájemné spolupráce. Uvádějí se tři formy spolupráce mezi obcemi při výkonu jejich samostatné působnosti. Na základě smlouvy uzavřené za účelem splnění nějakého úkolu nebo na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo založením právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.¹⁴³ Každá obec má právo stát se členem svazku obcí, a to za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů.¹⁴⁴ Jak lze dovodit z označení „dobrovolný svazek obcí“, obce mají pouze právo stát se členem svazku. Členství není obcím uloženo jako povinnost. Do činnosti svazků obcí zapadají pouze úkoly v rámci samostatné působnosti obce.

Specifickou formou spolupráce mezi obcemi jsou tzv. mikroregiony. Ty jsou zakládány většinou z důvodů usilování o společný zájem a následné získávání financí z domácích i mezinárodních fondů. Častým případem jsou společné plány jako rozvoj kvality života a služeb, rozvoj turistického ruchu, dopravní infrastruktury nebo společné vybudování rozvodu plynu, vodovodu a mnoho dalších. Malé obce se často obávají, že přijdou o svou autonomii, proto bývají při úzké spolupráci velmi opatrní.

Pro spolupráci mezi obcemi a právnickými nebo fyzickými osobami se použije ustanovení o spolupráci v občanském zákoníku. Může jít o formu spolupráce v rámci zájmových sdružení právnických osob nebo smlouvy o sdružení.¹⁴⁵ Každé z těchto forem má své plusy i mínusy. Zájmové sdružení je vhodnější při dlouhodobější spolupráci a naopak smlouva o sdružení je vhodnější pro jednorázovou, krátkodobější spolupráci.

Spolupráce obcí může probíhat také v rámci mezinárodních vztahů. Obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů.¹⁴⁶ Obce mohou i v rámci přeshraničních vztahů spolupracovat na základě smlouvy o spolupráci nebo spolupráce svazků obcí.

¹⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 150

¹⁴² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 9a

¹⁴³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 46 odst. 2

¹⁴⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 49 odst. 1

¹⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 54

¹⁴⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 55

5 Charakteristika obce s rozšířenou působností

Po obecném seznámení se s fungováním územní samosprávy, jejím vývojem, právní úpravou a obecnou charakteristikou obcí se dostáváme k obcím s rozšířenou působností. V rámci přenesené působnosti působí od 1. ledna 2003 pověřené obecní úřady (388) a úřady obcí s rozšířenou působností (205).

Právní úprava vytvořila obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem, aby mohl být jejich obecním úřadům svěřen výkon určitých záležitostí státní správy. Dle čl. 105 Ústavy České republiky může být orgánům samosprávy svěřen výkon státní správy. Obce s rozšířenou působností dnes vykonávají nejčastější kontakt občanů s veřejnou správou.

Aktuální velikostní medián obcí s rozšířenou působností je 25 obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, počet obyvatel samotné jádrové obce je 18 000, počet obyvatel ve správním obvodu jako celku je 30 000 a rozloha celého správního obvodu cca 300 km². Je třeba vzít v potaz i správní kapacitu obce a další specifika, jako je vzdálenost od nejbližší obce s rozšířenou působností a přirozená spádovost.

Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech obecní úřad, který vedle přenesené působnosti v základním rozsahu svěřeném obci a v rozsahu pověřeného obecního úřadu, vykonává v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.¹⁴⁷ Obce s rozšířenou působností stanovuje již zmíněný zákon č. 314/2002 Sb., v platném znění¹⁴⁸ a správní obvody obcí s rozšířenou působností stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra č.388/2002 Sb., v platném znění.¹⁴⁹

Obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu ve svém územním obvodu, pro svůj územní obvod jako obce s pověřeným obecním úřadem v rozsahu stanoveném jednotlivými zákony a pro svůj územní obvod jako obce s rozšířenou působností v rozsahu stanoveném jednotlivými zákony pro obce s rozšířenou působností. Zvláštní zákony stanovují, zda je tato přenesená působnost vykonávána v základním rozsahu

¹⁴⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 66 odst. 1

¹⁴⁸ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. § 2 odst. 1

¹⁴⁹ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. § 1-26

nebo jako působnost vykonávána v rozsahu pověřeného obecního úřadu nebo působnost obce s rozšířenou působností.¹⁵⁰

Kopecný v komentáři k zákonu o obcích uvádí příklad zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kdy obecní úřady jako výkon působnosti v základním rozsahu, vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách ve svém správním obvodu. Obce s pověřeným obecním úřadem podle tohoto zákona vyhláší památné stromy a jejich ochranná pásma, zajišťují nebo ruší jejich ochranu a obce s rozšířenou působností mohou vydávat nařízení pro svůj správní obvod k omezení nebo zákazu rušivé činnosti.¹⁵¹

Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho kraje, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Na základě veřejnoprávní smlouvy obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností. K uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu Ministerstva vnitra a smlouva musí obsahovat označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.¹⁵² Na právní úpravu veřejnoprávních smluv se použije subsidiárně ustanovení správního řádu. Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu, ji musí bezodkladně zveřejnit na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů a ve věstníku právních předpisů kraje. To samé platí pro změnu nebo zrušení veřejnoprávní smlouvy.¹⁵³

Na obce s rozšířenou působností může být přenesen výkon přenesené působnosti rozhodnutím Ministerstva vnitra po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem. Jedná se o působnost jiné obce, která není schopna sama zajistit řádný výkon státní správy svým obecním úřadem. Ministerstvo vnitra může dále delegovat určitý výkon státní správy obce s rozšířenou působností na obce s pověřeným obecním úřadem.¹⁵⁴

¹⁵⁰ KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 154

¹⁵¹ KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 154

¹⁵² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 66a odst. 1-2

¹⁵³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 66c odst. 1-2

¹⁵⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 66b odst. 1-3

5.1 Organizační struktura obce s rozšířenou působností

Obce mohou v závislosti na právní úpravě vykonávat svou působnost buď bezprostředně občany, nebo prostřednictvím svých orgánů. Právo obcí ustanovovat své orgány bez zásahu státní správy je jeden z projevů územní samosprávy.¹⁵⁵ Předmětem vymezené zákonné úpravy jsou základy vnitřní organizace obcí. Vymezení druhů orgánů, způsob jejich vytvoření, jejich činnost a vztahy mezi nimi.¹⁵⁶

Obce vykonávají své pravomoci a působnost prostřednictvím orgánů vymezených v ustanovení § 5 zákona o obcích. Orgány obce jsou organizačními útvary organizační struktury obcí, jako územních samosprávných veřejnoprávních korporací.¹⁵⁷ Vždy je ustanovován kolegiální orgán, vytvářený ve volbách občany obce a tento orgán má i svůj ústavní základ. Tomuto orgánu patří ustanovovací pravomoc a výkonná funkce.¹⁵⁸

U nás se vždy prosazovala koncepce jednoho orgánu (zastupitelstva) s rozsáhlou působností zpravidla přímo voleným, který je zároveň základem pro orgány ostatní.¹⁵⁹ Dalšími orgány jsou obecní rada, jako výkonný orgán pro oblast samostatné působnosti, starosta jako monokratický představitel obce a obecní úřad. K orgánům obce právní úprava řadí i zvláštní orgány, které se zřizují podle zvláštních zákonů.¹⁶⁰ Podle zákona o obecní policii je orgánem obce i obecní policie. Zákon také připouští rozhodování o některých otázkách samostatné působnosti prostřednictvím místního referenda.

5.1.1 Zastupitelstvo obce

Hlavním orgánem je obecní zastupitelstvo, od něhož jsou odvozeny ostatní orgány obce. Zastupitelstvo obce se skládá z členů zastupitelstva, jejichž počet je stanoven podle počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet zastupitelů se pohybuje mezi 5 až 55 členy. Počet členů zastupitelstva obce stanovuje dosavadní zastupitelstvo nejpozději do 85 dnů předem novým voleb a tento počet je závazný pro celé příští volební období. Pokud by dosavadní zastupitelstvo nerozhodlo o počtu členů příštího zastupitelstva, volil by se stejný počet

¹⁵⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 204

¹⁵⁶ tamtéž

¹⁵⁷ PRŮCHA, Petr. *Lexikon - správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, s. 306

¹⁵⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 204

¹⁵⁹ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 289

¹⁶⁰ BROTKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy. s. 28

členů zastupitelstva, jaký byl počet v končícím volebním období.¹⁶¹ Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením. Volby do zastupitelstev obce se konají na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva. Délka volebního období se inspirovala v období první republiky a zůstala na čtyřech letech, jak tomu bylo do roku 1933, kdy se změnilo na šestileté.¹⁶²

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech, které jsou obci svěřeny zákonem, a dále si může vyhradit další pravomoci samostatné působnosti, pokud nejsou svěřeny radě.¹⁶³ Z Ústavy vyplývá, že: „*obec je samostatně spravována zastupitelstvem*“.¹⁶⁴ Dle Kopeckého není umožněno zastupitelstvu vztáhnout na sebe pravomoci, které zákon svěřuje radě. Zastupitelstvo tedy nemůže v tomto směru přímo rozhodovat o záležitostech spadajících do samostatné působnosti. Ovšem rada obce je odpovědna zastupitelstvu obce a to může její členy odvolat. Z toho vyplývá, že obecní zastupitelstvo nemůže v některých záležitostech spadajících do samostatné působnosti rady, tyto převzít k vlastnímu rozhodování. Tudíž je zde vidět jakýsi rozpor s ústavní úpravou, pokud je garantován princip odpovědnosti rady zastupitelstvu.¹⁶⁵ Zastupitelstvo obce nemůže svěřit výkon svých záležitostí jinému orgánu obce.

Pravomoci, které jsou svěřeny zastupitelstvu obce, jsou stanoveny v § 84 – 85 zákona o obecním zřízení. Jedná se například o vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování programu rozvoje obce, rozpočtu obce a závěrečného účtu obce, zřizování příspěvkových organizací, volit z řad svých členů starostu, místostarosty a další členy rady obce, jejich odvolávání z funkce.

Zastupitelstvo není oprávněno rozhodovat v přenesené působnosti na základě zákona o obecním zřízení. Výjimkou je nařízení obce, v případech, kde není zvolena rada. Ovšem zvláštní zákon může zastupitelstvu obce svěřit určitou pravomoc v oblasti přenesené působnosti.¹⁶⁶

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, neméně však jedenkrát za tři měsíce.¹⁶⁷ Zasedání zastupitelstva obvykle svolává a řídí starosta obce. Zasedání je veřejné, o průběhu se pořizuje zápis, který musí být vyhotoven do 10 dnů od skončení zasedání zastupitelstva

¹⁶¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 67-68

¹⁶² MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1.vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 289

¹⁶³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 84

¹⁶⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 101

¹⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 226

¹⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 227

¹⁶⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 92

a uložen k nahlédnutí na obecním úřadu.¹⁶⁸ Pro platné usnesení zastupitelstva je potřeba nadpoloviční většina všech jeho členů.¹⁶⁹

Ministerstvo vnitra může rozhodnutím rozpustit zastupitelstvo obce, pokud se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, tak aby bylo schopné se usnášet. Nebo pokud zastupitelstvo nedodrží povinnost stanovenou rozhodnutím soudu vyhlásit místní referendum. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra může obec podat žalobu k soudu. Po dobu než by bylo zvoleno nové zastupitelstvo, vykonává jeho působnost rada, popřípadě starosta obce.¹⁷⁰

Zákon o obecním zřízení také upravuje postavení členů zastupitelstva. Funkce člena je veřejnou funkcí a zákon rozlišuje z hlediska výkonu této funkce dvě skupiny členů zastupitelstva.¹⁷¹ Uvolněnými členy zastupitelstva jsou ti, kteří jsou zvoleni do funkce, jež zastupitelstvo obce určilo jako funkci, pro kterou budou členové uvolněni. Jde o členy, kteří jsou dlouhodobě uvolněni ze svého pracovního poměru pro výkon funkce zastupitele. Dalo by se říci, že jde o „práci na plný úvazek“ Za výkon funkce v zastupitelstvu jim náleží měsíční odměna z rozpočtu obce.

Ostatní členové zastupitelstva obce jsou neuvolnění. Neuvolnění členové nadále vykonávají své povolání. Neuvolněným členům, jsou-li v pracovněprávním vztahu, poskytuje zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy nebo platu. Rozsah doby potřebné k výkonu funkce stanoví obec. Neuvolněným členům může být poskytnuta za výkon funkce měsíční odměna.¹⁷²

Zastupitelstvo obce může zřizovat své poradní a kontrolní výbory. Nejde o samostatné orgány obce, ale spíše o orgány orgánů obce. Předsedou výboru je jeden ze členů zastupitelstva. Počet členů výboru musí být vždy lichý a minimálně pětičlenný. Výbory se schází podle potřeby. Zastupitelstvo zřizuje vždy povinně výbor finanční a výbor kontrolní. Výjimkou je výbor pro národnostní menšiny, který musí zastupitelstvo zřídit, pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů jiné národnosti.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, a dále plní úkoly, které mu svěřilo zastupitelstvo. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem.

¹⁶⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 95

¹⁶⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 87

¹⁷⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 89

¹⁷¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 229

¹⁷² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 72

O provedených kontrolách výbory provádí zápis, kde je zavedeno, co bylo kontrolováno, jaké byly nedostatky a návrhy řešení těchto nedostatků.¹⁷³

Pokud má obec další části obce, musí zřizovat i osadní nebo místní výbor. Osadní výbor má minimálně tři členy a je tvořen občany obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v dané části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen. Osadní výbor předkládá zastupitelstvu obce návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce.¹⁷⁴ Osadní výbory na rozdíl od ostatních výborů zastupitelstva mají jako hlavní účel napomáhat k uspokojování potřeb občanů dané části obce.¹⁷⁵

5.1.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Na rozdíl od zastupitelstva je rada obce fakultativní orgán. To znamená, že v případě zejména malých obcí, kde je počet zastupitelů nižší než 15, není potřeba radu obce zřizovat. V tom případě vykonává činnost rady starosta dané obce.

Ve věcech přenesené působnosti může rada rozhodnout, jen pokud to stanoví zákon. Radu tvoří starosta, místostarosta a další členové rady „radní“. Členy rady volí ze svých řad zastupitelstvo obce. Počet členů rady je vždy lichý. Nejmenší počet radních je 5 a největší 11, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu zastupitelů.¹⁷⁶ Rada se schází podle potřeby a na rozdíl od zastupitelstva jsou schůze neveřejné. K platnému usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady.¹⁷⁷

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu, vydává nařízení obce jako prováděcí právní předpis v oblasti přenesené působnosti, stanovuje počet zaměstnanců obecního úřadu. Dále kontroluje úkoly, které plní obecní úřad v oblasti samostatné působnosti, přezkoumává podněty občanů (připomínky, petice, stížnosti).

Rada obce může zřizovat své iniciativní a poradní orgány - komise. Právní úprava neukládá radě obce zřizovací obligatorní povinnost. Je tedy zcela na úvaze rady obce kolik

¹⁷³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 119

¹⁷⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 120-121

¹⁷⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 274

¹⁷⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 99

¹⁷⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 101

a jaké komise zřídí. Komise je pak za své činnosti odpovědna radě obce v případech samostatné působnosti a starostovi obce v případě působnosti přenesené. Předsedou a členy nemusí být členové zastupitelstva, avšak mělo by jít o osoby s příslušnými schopnostmi a znalostmi.

178

5.1.3 Starosta obce

V čele obce stojí starosta jako monokratický orgán obce. Starosta je chápán jako ten, kdo svolává a řídí jednání zastupitelstva a rady, případně řídí další orgány jako například obecní policii. Starosta stojí v čele obecního úřadu a zastupuje obec navenek.¹⁷⁹

Starostu a jeho zástupce - místostarostu volí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů. Místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti a jedná a rozhoduje ve věcech, které jsou mu svěřeny. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu. Starosta musí být občanem České republiky. Dlouhodobě diskutovaným tématem je zde přímá volba starosty, kdy by byl starosta obce volen přímo občany obce a byly by posíleny jeho pravomoci.

Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může starosta provést jen s jejich schválením, jinak by byly od počátku neplatné. Starosta obce může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v dané věci. Mezi další pravomoci starosty patří například podepisování právních předpisů obce, jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu.

Starosta obce zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, pokud to stanoví zvláštní zákon. Jmenuje a odvolává jejich členy. Tyto orgány vykonávají přenesenou působnost a nejsou podřízeny orgánům obce.¹⁸⁰

Zvláštní orgány obce s rozšířenou působností vykonávají státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Příkladem zvláštního orgánu je komise pro projednávání přestupků.¹⁸¹ Postavení zvláštního orgánu má také povodňová komise, která je povinně zříze-

¹⁷⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 122

¹⁷⁹ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1.vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 291

¹⁸⁰ BROTÁNKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy. s. 30

¹⁸¹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. § 61 odst. 1

na u obcí s rozšířenou působností.¹⁸² Starosta obce s rozšířenou působností zřizuje také komisi pro sociálně právní ochranu dětí.¹⁸³

5.1.4 Obecní úřad obce

Obecní úřad obce je orgán, v jeho čele stojí jediná osoba, kterou je podle zákona starosta. Ten je nadřazen všem osobám, které tvoří obecní úřad. Obecní úřad obce je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem úřadu a dalšími zaměstnanci obce.¹⁸⁴

Obecní úřad zabezpečuje funkce státu především ty ekonomické, ekologické, sociální, vzdělávací a kulturní. Obecní úřad je tzv. orgán úředního typu, vykonávající jak působnost samostatnou tak přenesenou. Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu byly uloženy zastupitelstvem nebo radou obce, pomáhá výborům a komisím s jejich činností. V rámci přenesené působnosti vykonává činnosti v základním rozsahu svěřeném obci.¹⁸⁵

Rada může zřizovat jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu. Jde o organizační jednotky, kterými jsou odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce a zařazení do obecního úřadu.

V malých obcích většinou nebývá funkce tajemníka zřízena, v tom případě jeho úkoly plní starosta obce. Ovšem v obcích s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností se povinně zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta obce se souhlasem ředitele krajského úřadu. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.¹⁸⁶ Tajemník je zaměstnancem obce a je vyloučeno, aby byl členem zastupitelstva obce. Tajemník obecního úřadu zajišťuje výkon přenesené působnosti, plní úkoly svěřené mu zastupitelstvem, radou a starostou obce, stanovuje platy všem zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu dle zvláštních právních předpisů, plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, vydává spisový, skartační a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice.¹⁸⁷ Tajemník se účastní zasedání zastupitelstva a rady obce, kde má poradní hlas. Zákon zakazuje tajemníkovi výkon funkce v politických stranách a politických hnutích.¹⁸⁸

¹⁸² Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). § 7ý odst. 3

¹⁸³ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. § 38

¹⁸⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 238

¹⁸⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 109 odst. 3

¹⁸⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 110 odst. 2

¹⁸⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 110 odst. 4

¹⁸⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 110 odst. 6

Součástí obecních úřadů jsou vedle tajemníka jeho zaměstnanci. Zaměstnance obce můžeme rozdělit na vedoucí úředníky odborů či oddělení, úředníky a zaměstnance obce, kteří nejsou úředníky. Pracovní poměr zaměstnanců obecního úřadu stanoví zákoník práce a jejich povinnosti stanoví zvláštní zákon o úřednících územně samosprávných celků. Tento zákon se nevztahuje na členy zastupitelstev, členy komisí a jiných zvláštních orgánů.¹⁸⁹ V tomto zákoně je upraven vznik pracovního poměru úředníků, pravidla veřejné výzvy k přihlášení zájemců o uzavření pracovní smlouvy, pravidla výběrového řízení, úprava pracovního poměru, odvolání a vzdání se funkce, povinnosti a vzdělávání úředníků.¹⁹⁰

5.1.5 Obecní policie

Obecní policie je podle zvláštního zákona také označena jako orgán obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou.¹⁹¹ Obecní policie není obligatorním orgánem. Obce mohou dobrovolně zřizovat obecní policii.

Obecní policie na základě veřejnoprávní smlouvy může vykonávat úkoly i na území jiné obce nebo obcí, které jsou smluvními stranami dané smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlas krajského úřadu.¹⁹²

Obecní policie je tvořena zaměstnanci obce, jimiž jsou strážníci, čekatelé a ostatní zaměstnanci. Obecní policii řídí starosta obce nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem.

Mezi úkoly obecní policie patří zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plnění dalších úkolů stanovených zákonem. Obecní policie spolupracuje s Policií České republiky, státními orgány a orgány územně samosprávných celků.¹⁹³ Zákon o obecní policii stanovuje strážníkům povinnosti a oprávnění při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie.¹⁹⁴ Dále zákon o silničním provozu ukládá obecní policii za účelem zvýšení bezpečnosti provozu oprávnění měřit rychlost vozidel. Obecní policie tak může měřit rychlost v úseku určeném Policií České republiky.¹⁹⁵

¹⁸⁹ BROTKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy. s. 31

¹⁹⁰ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů.

¹⁹¹ Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii. § 1 odst. 1

¹⁹² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 244

¹⁹³ Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii. § 1 odst. 3

¹⁹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 244

¹⁹⁵ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. § 79

5.2 Činnosti obce s rozšířenou působností

Základní rozsah přenesené působnosti vykonávají všechny typy obcí bez rozdílu. Pro potřeby výkonu přenesené působnosti je každá obec zařazena do správního obvodu působnosti některého z 388 pověřených obecních úřadů a některé z 205 obcí s rozšířenou působností.¹⁹⁶

Obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost na základě ustanovení zvláštních zákonů. Pro výkon této agendy si zřizují různé zvláštní orgány, odbory a oddělení. V této podkapitole se podíváme na nejdůležitější činnosti obcí s rozšířenou působností na základě katalogu činností obcí.¹⁹⁷

5.2.1 Oblast péče o životní prostředí, přírodu a památky

Oblast, která je upravena několika zvláštními zákony, které umožňují obci pečovat o životní prostředí, chránit přírodu a památky. Jde především o:

- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- Zákon č. 298/1995 Sb., o lesích
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

Všemi těmito zákony se prolíná také zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti opatřuje územní a regulační plán, územně plánovací podklady pro území obce, ale i na žádost obce ve svém správním obvodu. Dále je dotčeným orgánem v územním řízení, pokud nevydává územní rozhodnutí, a v řízení, kde se rozhoduje o změnách v území. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je také vyvlastňovacím úřadem a vede řízení o vyvlastnění.¹⁹⁸

Podle zákona o památkové péči obce s rozšířenou působností spolu s krajskými úřady vedou seznamy kulturních památek ve svém území. Odborná organizace státní památkové péče vyrozumí obecní úřad obce s rozšířenou působností o zápisu kulturní památky

¹⁹⁶ BROTKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy. s. 26

¹⁹⁷ Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Katalogy činností obcí*. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci.aspx>

¹⁹⁸ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). § 15

do ústředního seznamu.¹⁹⁹ Pro vlastníky vyplývá z tohoto zákona povinnost oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností každé ohrožení či poškození kulturní památky a požádat o rozhodnutí o způsobu odstranění dané závady. To samé platí pro jakoukoli plánovanou změnu užívání nebo vyklizení kulturní památky.²⁰⁰ Oblast péče o památky metodicky řídí krajský úřad, ovšem obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává a organizuje památkovou péči ve svém správním obvodu v souladu s koncepcí rozvoje státní památkové péče.²⁰¹

Ochranou přírody se rozumí péče státu, fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, také péče o vzhled a přístupnost krajiny.²⁰² Orgánem státní správy v oblasti ochrany přírody jsou i obce s rozšířenou působností. Ty vydávají závazná stanoviska k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku. Vydávají závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování a k výstavbě lesních cest. Povolují rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů. Vykonávají státní dozor v ochraně přírody a krajiny a mnoho dalších pravomocí.²⁰³

Zákon o lesích, jehož účelem je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péče o les a obnova lesa jako národního bohatství, tvořící nenahraditelnou složku životního prostředí, upravuje některé pravomoci obcí s rozšířenou působností.²⁰⁴ Obecní úřady těchto obcí vedou evidenci nájmu a výpůjček pozemků určených k plnění funkce lesa ve svém obvodu. Uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci, vydávají souhlas k územnímu rozhodnutí, jimž má být dotčen lesní pozemek. Dále ustanovují lesní stráž ve svém správním obvodu. Shromažďují informace lesní hospodářské evidence o lesích ve svém obvodu a postupují je státním orgánům.²⁰⁵ Kromě správy lesů obec s rozšířenou působností zajišťuje správu myslivosti a rybářství.

Podstatným zákonem je i zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který upravuje právo na řádné a včasné informace o stavu životního prostředí. Tento zákon upravuje postup při vyřizování žádosti o informace a předává informace ze strany státní správy. Zpřístupňuje zejména koncepce, politiky, strategie, plány a programy týkající se životního prostředí. Dále zprávy o stavu životního prostředí, dokumenty pořízení v průběhu

¹⁹⁹ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. § 7 odst. 3

²⁰⁰ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. § 12

²⁰¹ *Řízení obcí I.* 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2008. s. 214

²⁰² Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. § 2 odst. 1

²⁰³ Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. § 77

²⁰⁴ Zákon č. 298/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon). § 1

²⁰⁵ Zákon č. 298/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon). § 48

posuzování vlivů na životní prostředí. Také uvádí hodnocení rizik týkajících se životního prostředí a informuje o ohrožení vlivem zhoršeného životního prostředí. Příkladem je smogová situace nebo úniky chemických látek.²⁰⁶

Další oblastí je oblast regionálního rozvoje, kterou upravuje zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje a obsahuje zajišťování úkolů spojených s procesem podpory regionálního rozvoje.

5.2.2 Oblast ochrany vod

Další zákony, kde působí obce s rozšířenou působností, souvisí také s životním prostředím a jeho ochranou, jsou to:

- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu

Zákon o vodách přenáší dvě oblasti působnosti, první je oblast nakládání s vodami a druhou je ochrana před povodněmi. Účelem tohoto zákona je chránit povrchové a podzemní vody.²⁰⁷ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají v této oblasti působnost, tzv. vodoprávních úřadů.

V době povodní vykonávají působnost tzv. povodňových orgánů. Po dobu povodní jsou povodňovými orgány povodňové komise obcí s rozšířenou působností. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům, s výjimkou územních plánů těchto obcí.²⁰⁸

Oblast rozvoje, výstavby a provozu vodovodů a kanalizací, které slouží veřejné potřebě, upravuje zákon o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu.²⁰⁹ Nestanoví-li zákon jinak, vykonávají státní správu na tomto úseku úřady obcí s rozšířenou působností. Tyto rozhodují o vydání opatření obecné povahy, schvalují kanalizační řády a zajišťují jejich soulad z hlediska kapacitních a kvalitativních možností.²¹⁰

Zákon o odpadech definuje komunální odpady, nebezpečné odpady, způsob nakládání s nimi a způsob přepravy a povinnost původců a zpracovatelů. Obce mají povinnosti původců

²⁰⁶ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. § 10a

²⁰⁷ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). § 1

²⁰⁸ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). § 106

²⁰⁹ Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). § 1

²¹⁰ Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). § 27

odpadů.²¹¹ Obce jsou povinny určit místa, kam mohou občané odkládat komunální odpad. Obce mohou obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat poplatky za komunální odpad vznikající na jejich území. Tyto poplatky jsou příjmem obce.

5.2.3 Oblast krizových situací

Další oblastí je oblast krizových situací, kdy je dána obcím povinnost, aby byly na tyto události vždy připraveny. Obce jsou povinny zajistit pro svůj správní obvod provedení záchranných a likvidačních prací v případě mimořádné události. Hlavním cílem je schopnost veřejné správy včas a řádně reagovat při vzniku krizové mimořádné situace. Krizové řízení a předcházení rizikům řeší následující zákony:

- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

Krizové situace mohou nastat například formou povodní, ty jsou již zmíněny výše zákonem o vodách. Dalšími krizovými situacemi mohou být rozsáhlé požáry, chemické havárie, ohrožení zdraví ve formě epidemie, živelné pohromy nebo teroristické útoky. Starosta obce s rozšířenou působností řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti k zmírnění jejich následků. Zajišťuje celkovou připravenost správního obvodu dané obce na řešení krizových situací. Zřizuje a řídí bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností pro územní správního obvodu této obce. Dále zřizuje a řídí bezpečnostní štáb.²¹²

Co se týče potřeby provedení záchranných a likvidačních prací, tyto pravomoci jsou svěřeny integrovanému záchrannému systému. Složky integrovaného záchranného systému jsou povinny se při zásahu řídit pokyny velitele zásahu, popřípadě pokyny starosty obce s rozšířenou působností.²¹³ Důležitým aktérem jsou zde orgány krajů, které zajišťují přípravu na mimořádné události. Krajský úřad při výkonu státní správy vytváří poplachový a havarijní plán integrovaného záchranného systému kraje. Dále organizuje součinnost mezi obecními úřady obcí s rozšířenou působností a dalšími správními úřady a obcemi v kraji.²¹⁴

S oblastí krizového řízení také souvisí obrana státu. Pravomoci svěřené obcím s rozšířenou působností upravuje zákon č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky.

²¹¹ *Řízení obcí I.* 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2008. s. 228

²¹² Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). § 18

²¹³ Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů. § 4 odst. 6

²¹⁴ *Řízení obcí I.* 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2008. s. 233

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností se podílejí spolu s krajskými úřady na vyhodnocování stavu a navrhuji způsob ochrany. Vedou evidenci vhodných věcných prostředků, které lze využít na zajištění obrany státu, evidenci osobních údajů fyzických osob pro potřeby zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu. Podílejí se na evakuaci obyvatel a zabezpečení jejich potřeb. Rozhodují o vyvlastnění ve zkráceném řízení za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. V neposlední řadě zpracovávají dílčí plán obrany obce s rozšířenou působností.²¹⁵

5.2.4 Oblast dopravy

Další pravomocí a povinností obcí s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti je oblast dopravní, na základě zákonů:

- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákon
- Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních

Dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích obec řeší dopravní přestupky, ukládá pokuty, vyčleňuje komunikaci pro parkování, které hlídá a vybírá pokuty nebo může vymezit oblast obce s časovým či druhovým omezením zásobování. Na základě zákona o silničním provozu zabezpečuje obec s rozšířenou působností vydávání a odjímání řidičských průkazů, vydává potvrzení o jejich ztrátě nebo odcizení, poškození nebo zničení a vedle toho vede registr řidičů.²¹⁶ Dalším registrem, který obec musí vést je registr silničních vozidel.²¹⁷ Obce jsou také vlastníky a správci místních komunikací.

5.2.5 Oblast sociálních služeb

Na úseku sociálních služeb obce s rozšířenou působností vykonávají svoji agendu v souladu se zákony:

- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

²¹⁵ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. § 7a

²¹⁶ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákon. § 92

²¹⁷ Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. § 4

Zákon o sociálních službách přenáší na obce s rozšířenou působností povinnosti a velkou zodpovědnost. Obce zajišťují sociální služby ve svém území. Obecní úřad s rozšířenou působností rozhoduje o příspěvcích pro osoby s trvalým pobytem na území, pro které má stanovenou působnost. Při rozhodování o příspěvcích provádí sociální šetření, při kterém se zjišťuje soběstačnost osoby. Kontrolu, zda byl příspěvek použit na zajištění pomoci a zda je osobě pomoc poskytnuta v odpovídajícím stupni.

Na tento zákon navazuje zákon o pomoci v hmotné nouzi, který vymezuje obce s rozšířenou působností jako orgány pomoci v hmotné nouzi. Zákon určuje kdy a za jakých okolností lze považovat osoby za osoby v hmotné nouzi a poskytnout jim příspěvek. Finanční příspěvek je označován jako dávky v systému pomoci v hmotné nouzi a jsou to příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.²¹⁸ Obec v přenesené působnosti vykonává také správu v oblasti sociálně právní ochrany dětí.²¹⁹

5.2.6 Oblast živnostenského podnikání a oblast správní

Živnostenskými úřady jsou úřady obcí s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností zřizují odbory jako živnostenské úřady. Tyto vydávají živnostenská oprávnění, vedou živnostenský rejstřík, ukládají pokuty za porušení živnostenského zákona. Oblast živnostenského podnikání upravují zákony:

- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- Zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech

Obce s rozšířenou působností vydávají v přenesené působnosti občanské průkazy a cestovní doklady. Na základě zákona o občanských průkazech vydávají úřady obcí s rozšířenou působností také potvrzení o občanském průkazu, rozhodují o skončení platnosti občanského průkazu a mají povinnost převzít na žádost občana průkaz do úschovy.²²⁰

Cestovní doklady vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností na základě zákona o cestovních dokladech. Mezi druhy cestovních dokladů zákon řadí cestovní pas, diplomatický pas, služební pas, cestovní průkaz, náhradní cestovní doklad Evropské unie. Nejčastější formou využívanou většinou občanů jsou cestovní pasy. Cestovní pasy může vydat občanovi

²¹⁸ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. § 4 odst. 1

²¹⁹ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. § 4 odst. 1

²²⁰ Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech. §14-16

obecní úřad obce s rozšířenou působností, u něhož občan požádal o jeho vydání, neboť žádost lze podat u kteréhokoliv obecního úřadu obce s rozšířenou působností.²²¹

Obce s rozšířenou působností mají také přenesené kompetence ve věcech azylu a pobytu cizinců na základě zvláštních zákonů.²²²

Vykonávají také státní správu na úseku evidence obyvatel podle zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech.

V oblasti matrik kontrolují obce s rozšířenou působností vedení matričních knih a sbírek listin u všech matričních úřadů ve svém územním obvodu. Provádí ověřování rodných, oddacích a úmrtních listů a dokladů o partnerství. Aktualizuje sbírku listin a vede druhopisy matričních knih vedených do 31. prosince 1958.²²³

Poslední zmíněnou oblastí je oblast vidimace a legalizace, kdy obecní úřad obce s rozšířenou nejen provádí, ale i vede evidenci vidimací a legalizací. Dále vede vzory otisků úředních razítek obcí a podpisové vzory úředníků, starostů a místostarostů provádějících vidimaci a legalizaci u obecních úřadů. Obecní úřad obce s rozšířenou působností provádí zkoušky úředníků zařazených do obecních úřadů. Obsahem této zkoušky je ověření znalostí právních předpisů v oblasti vidimace a legalizace.²²⁴

Na obce s rozšířenou působností je bezesporu převeden nejširší rozsah státní správy. Oblast činností obcí s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti prochází mnoho změnami. Ty jsou dány změnami zvláštních zákonů jednotlivých částí výkonu státní správy.

²²¹ Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech. § 12

²²² Zákon o č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

²²³ Zákon 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů. § 2 odst. 1 písm. b)

²²⁴ Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování). § 14 odst. 2

6 Analýza konkrétní obce s rozšířenou působností

V kapitole o konkrétní obci s rozšířenou působností se zaměřím na historický vývoj, charakteristiku fungování a organizační strukturu konkrétní obce s rozšířenou působností. Pro účely této diplomové práce jsem si zvolila město Rokycany.

6.1 Historie města Rokycany

Rokycany patří k nejstarším osadám v Západních Čechách. Jejich první zmínka pochází již z roku 1100. Ve 14. století byly Rokycany povýšeny na město a v roce 1584 na královské město. V roce 1702 žilo ve městě 2 262 obyvatel. V 18. století došlo k několika požárům ve městě, přičemž při nejtragičtějším požáru vyhořelo skoro celé město. Poté město postihla i morová epidemie a hladomor. Začátkem 19. století žilo na území Rokycan pouze 2 350 obyvatel.

Sídlem politického i soudního okresu se Rokycany staly v roce 1850 důsledkem postátnění veřejné správy. V roce 1862 byla otevřena železniční trať Praha – Plzeň. To zapříčinilo rozvoj průmyslu ve městě a okolí. Byly vybudovány hutě, železárny, slévárna, pila, cukrovar. Zakládaly se nové školy a počet obyvatel města rostl. V roce 1890 mělo město Rokycany již 5 000 obyvatel. Další rozvoj průmysl, vzdělání, kultury a zdravotnictví přinesl začátek 20. století. Podniky jako Marila nebo Favorit proslavily město Rokycany i v zahraničí.

Po první světové válce se město rychle vzpamatovalo. V roce 1919 město navštívil Tomáš Garrigue Masaryk. V roce 1921 žilo ve městě 6 728 obyvatel. Za první republiky vznikla ve městě spousta staveb, obytných čtvrtí, kulturních a administrativních budov.

Začátkem druhé světové války přišlo do města cca 300 českých rodin odsunutých z pohraničí, které připadlo Německu, a tím se zvýšil počet obyvatel na 9 865. V roce 1942 byl okres Rokycany zrušen a připojen k okresu Plzeň. Město Rokycany je proslulé také jako město ležící na demarkační linii, která na konci druhé světové války oddělovala území osvobozené a kontrolované Americkou a Rudou armádou.

V roce 1948 probíhalo zestátnění podniků, industrializace města a mohutná bytová výstavba. Po reformě státní správy v roce 1960 se staly Rokycany opět okresním městem a staly se součástí Západočeského kraje, kde byly rozlohou nejmenším okresem. V roce 1961 zde žilo již 11 934 obyvatel a byl zaznamenán další růst průmyslu a sídlišť. V 70. letech byla do územního plánu zavedena výstavba budoucí dálnice D5. Počet obyvatel stále stoupal

a byla potřeba stavět další sídliště. Počet obyvatel města byl na výši v roce 1988, kdy bylo na území 16 270 obyvatel. Tento počet je uveden i s připojenými obcemi Borek, Litohlavy, Kamenný Újezd a Svojkovice. Všechny tyto obce, kromě obce Borek se poté od města Rokycany oddělily.²²⁵

První fáze reformy veřejné správy přiřadila okres Rokycany do Plzeňského kraje. Druhá fáze reformy zrušila v roce 2002 okresní úřad a město přestalo být sídlem okresu. Město se stalo obcí s rozšířenou působností.

6.2 Město Rokycany

Město Rokycany se stalo na základě zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí rozšířenou působností jednou z 15 obcí s rozšířenou působností v Plzeňském kraji. Do té doby bylo okresním městem a jeho správní obvod obce s rozšířenou působností zůstal neměnný. Do jeho správního obvodu spadá 68 obcí, z nichž 6 má status města.

Správní obvod obce s rozšířenou působností Rokycany je vymezen územím obcí Bezděkov, Břasy, Březina, Bujesily, Bušovice, Cekov, Čilá, Dobřív, Drahoňův Újezd, Ejpovice, Hlohovice, Holoubkov, Hrádek, Hradiště, Hůrky, Cheznovice, Chlum, Chomle, Kakejcov, Kamenec, Kamenný Újezd, Kařez, Kařízek, Klabava, Kladruby, Kornatice, Lhota pod Radčem, Lhotka u Radnic, Liblín, Líšná, Litohlavy, Medový Újezd, Mešno, Mirošov, Mlečice, Mýto, Němčovice, Nevid, Osek, Ostrovec-Lhotka, Plískov, Podmokly, Příkosice, Přívětice, Radnice, Raková, Rokycany, Sebečice, Sirá, Skomelno, Skořice, Smědčice, Strašice, Svojkovice, Štítov, Těně, Terešov, Těškov, Trokavec, Týček, Újezd u Svatého Kříže, Vejvanov, Veselá, Vísky, Volduchy, Všenice, Zbiroh, Zvíkovec.

Město Rokycany má 13 409 obyvatel. Správní obvod obce s rozšířenou působností má 47 967 obyvatel k 31. 12. 2015, to je 8,3 % z celkového počtu obyvatel Plzeňského kraje. Hustotou zalidnění 83,4 obyvatel na 1 m² jsou Rokycany čtvrtým nejlidnatějším správním obvodem v kraji. Společné hranice má se čtyřmi správními obvody obcí s rozšířenou působností Plzeňského kraje (Blovice, Kralovice, Nýřany a Plzeň) a se Středočeským krajem. Svoji rozlohou je sedmým největším obvodem v kraji.²²⁶

²²⁵ Rokycany: oficiální web města. [online]. *Historie města*. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.rokycany.cz/historie-mesta/d-856427/p1=33779>

²²⁶ Český statistický úřad [online]. *SO ORP Rokycany*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xp/so_orp_rokycany

Město Rokycany je rozděleno do čtyř částí, a to na Střed, Nové Město, Plzeňské Předměstí a obec Borek. Střed zahrnuje historický základ města kolem Masarykova a Malého náměstí. Od roku 1992 je historickým jádrem města a je prohlášeno za památkovou zónu. Nové město je nejlidnatější částí, která obklopuje jádro města. Plzeňské předměstí tvoří západní část Rokycan. Jedná se o novější část tvořenou převážně rodinnými domky. Obec Borek se v roce 1960 stal součástí Rokycan.

Město Rokycany nyní reprezentuje starosta Václav Kočí spolu s prvním místostarostou Ing. Tomášem Radou a místostarostou Mgr. Janem Šaškem. Zastupitelstvo jako vrcholný orgán má 21 členů. Rada je zde sedmičlenná. Rada města si zřizuje komisi stavební a dopravní, komisi bytovou, komisi výchovně vzdělávací, komisi zdravotní a sociální a komisi životního prostředí.

6.3 Organizační struktura městského úřadu Rokycany

Městský úřad tvoří starosta, první místostarosta, místostarosta, tajemník a zaměstnanci města zařazení do městského úřadu. Úřad je dále členěn na odbory a oddělení kontroly. Mezi odbory patří odbor dopravy, odbor finanční, odbor rozvoje města, odbor správní a obecní živnostenský úřad, odbor stavební, odbor sociální a zdravotní, odbor školství a kultury, odbor životního prostředí a odbor kanceláře tajemníka.²²⁷

Městský úřad řídí rada města, starosta města, místostarostové, tajemník městského úřadu, vedoucí odborů a vedoucí oddělení kontroly. Systém řízení je v rámci městského úřadu stanoven závaznou a platnou soustavou vnitřních a řídicích norem. Soustavu vnitřních norem tvoří usnesení rady města, příkazy starosty a místostarostů, příkazy tajemníka a ostatních vedoucích zaměstnanců. Soustavu vnitřních norem tvoří organizační řád, pracovní řád, spisový řád, podpisový řád a pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.²²⁸

Obce mohou podle zákona o obecním zřízení zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce.²²⁹ Město Rokycany zřizuje příspěvkové organizace, a to městskou knihovnu, tři základní školy a dvě mateřské školy. Jako organizační složky města působí pečovatelská služba a sportovní zařízení města Rokycany (plavecký areál, zimní stadion a sportovní areál). Dále město zřizuje městskou policii na základě zákona č. 553/1991 Sb., o obecní

²²⁷ Rokycany: oficiální web města. [online]. *Organizační struktura úřadu*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <http://www.rokycany.cz/organizacni%2Dstruktura%2Duradu/ds-50057/p1=34589>

²²⁸ tamtéž

²²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 35a

policii ve znění pozdějších předpisů.²³⁰ Co se týče zvláštních orgánů, starosta města zřizuje již zmiňovanou komisi přestupkovou, povodňovou a komisi pro sociálně právní ochranu dětí.²³¹ Dále starosta zřizuje bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností a krizový štáb obce s rozšířenou působností na základě zvláštních zákonů pro oblast krizových situací.²³²

Za zmínku i stojí i stručný přehled činností pracovníků odborů a oddělení na městském úřadě v Rokycanech.

Hlavní oblastí dopravního odboru je úsek dopravně správní agendy, kam je zařazena evidence řidičů, řidičských oprávnění a vozidel, schvalování technické způsobilosti vozidel, zkušební komisaři žadatelů o řidičské oprávnění a výkon státní správy na úseku bodového systému řidičů. Dalšími úseky jsou dopravní agenda stanice měření emisí, taxi, projednávání přestupků proti plynulosti a bezpečnosti provozu silnicích a ostatní činnosti odboru dopravy. Odbor dopravy vykonává státní správu na úseku dopravy, kterou zabezpečuje ve všech obcích správních obvodu, v rámci působnosti obecního úřadu s rozšířenou působností.

Dalším odborem je odbor finanční, do kterého spadá oblast rozpočtu, místních poplatků, pohledávek, majetku, pokladny, finanční účtárny a další činnosti. Finanční odbor také zabezpečuje vnitřní kontrolu a zajišťuje spolupráci s daňovým poradcem a auditorem.

Důležitým odborem je odbor rozvoje města, který zahrnuje širokou škálu činností od oblasti rozvoje města, úseku komunálních služeb, správy majetku až po krizové řízení. Do rozvoje města organizační řád zahrnuje investice, výstavby, urbanistické a architektonické koncepce, inženýrské sítě, dopravu, technologie a služby.

Správní agendu zabezpečuje odbor správní a obecní živnostenský úřad. Správní odbor má na starosti matriku, přestupky, cestovní doklady, občanské průkazy, evidenci obyvatel, vnitřní správu a informační technologie. Obecní živnostenský úřad vykonává činnosti stanové živnostenským zákonem a jinými právními předpisy. Provozuje živnostenský rejstřík a vydává z něj výpisy.

Další orgán je odbor stavební, do jehož působnosti náleží územní plánování, stavební správa, vedení spisové služby, tvorba městského informačního systému a ostatní činnosti. Stavební odbor je pověřen výkonem státní správy na úseku územního plánování a stavebním úseku. Dále provádí kontrolu dle kontrolního řádu a spolupracuje s odborem rozvoje města.

²³⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 35a

²³¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 106

²³² Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). § 18

Podstatnou část působnosti města zahrnuje odbor sociální a zdravotní, do jejichž péče jen zařazena sociální péče o skupiny ohrožené sociálním vyloučením, sociálně právní ochrana dětí, zdravotnictví a ostatní služby odborů.

Neopomenutelným odborem je odbor školství a kultury. Hlavní rolí tohoto odboru je školství, kultura, památková péče, cestovní ruch a informační centrum města.

Poslední oblastí městského úřadu je odbor životního prostředí, který zahrnuje ochranu přírody a krajiny, ochranu zemědělského půdního fondu, státní správu na úseku ochrany ovzduší, státní správu na úseku odpadového hospodaření. Dále odbor životního prostředí vydává stanoviska ke stavbám, a to z hlediska životního prostředí. Další oblastí působnosti je vodní hospodářství, státní správa na úseku lesů, myslivosti, rybářství, ochrana rostlin a veterinární péče.

Odbor kanceláře tajemníka obstarává personální činnosti, právní záležitosti úřadu, sekretariáty a ostatní činnosti kanceláře tajemníka.

Oddělení kontroly vede evidenci usnesení vlády ČR, předává se odvětvovým odborům a provádí kontrolu jejich plnění v rámci městského úřadu. Dále vyřizuje petice, stížnosti a podněty a vede jejich centrální evidenci. Spolupracuje s ostatními odbory, převážně při aktualizování organizačního řádu a vnitřních směrnic městského úřadu. Vede Sbírkou zákonů a poskytuje ji k nahlédnutí občanům. Provádí veřejnosprávní kontroly na místě v příspěvkových organizacích zřízených městem. Zajišťuje interní audit.²³³

²³³ Rokycany: oficiální web města. [online]. *Organizační struktura úřadu*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <http://www.rokycany.cz/organizacni%2Dstruktura%2Duradu/ds-50057/p1=34589>

7 Aktuální návrh zákona o územně správním členění státu

7.1 Věcný záměr zákona o územně správním členění státu

Začátkem letošního roku se na veřejnost dostal věcný záměr zákona o územně správním členění státu. Tento byl schválen vládou dne 27. února 2018 a ministři vnitra byla uložena povinnost zpracovat a předložit vládě návrh zákona o územně správním členění státu do 31. 12. 2018.²³⁴

Věcný záměr zákona o územně správním členění státu byl vypracován na základě úkolů vycházejících z plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy v České republice pro období 2014-2020. Součástí tohoto plánu je mimo jiné také revize a optimalizace výkonu veřejné správy v území a její harmonizace administrativního členění státu.²³⁵ Věcný záměr zákona připravovala pracovní skupina Administrativního členění státu, ve které byly zastoupeny různé rezorty, jako jsou zástupci jednotlivých samospráv, zájmových sdružení a další.

Základním cílem této navrhované právní úpravy je členění území České republiky na kraje a hlavní město Prahu podle dosavadního ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Správní obvody jednotlivých krajů budou členěny na správní obvody obcí s rozšířenou působností. Vymezení okresů se stanoví právě podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností a jejich území se pak může změnit jen v závislosti na vymezení těchto správních obvodů.

Přijetí nové právní úpravy předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 36/1960 Sb.), včetně prováděcí vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy ve znění pozdějších předpisů.

Kraje upravené v zákoně z roku 1960 budou zrušeny bez náhrady a okresy jako územní jednotky budou zachovány. Územní členění hlavního města Prahy bude ponecháno. V současném stavu má hlavní město Praha 10 obvodů na úrovni okresů a 22 správních obvodů, které odpovídají správním obvodům obcí s rozšířenou působností.

Za hlavní nedostatky současné právní úpravy je ve věcném návrhu zákona uvedena nejednotnost územněsprávní struktury, nutnost odstranění dvojího členění založeného na samosprávném členění a na územním členění, nepřehlednost správní sítě, velké množství správ-

²³⁴ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Jednání vlády*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2018-02-27>

²³⁵ Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Strategický rámec rozvoje*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>

ních členění, mezi nimiž není hierarchický vztah a nedostatečné využití správních obvodů obcí s rozšířenou působností jako základního prvku územně správního členění státu.²³⁶

Na základě těchto nedostatků a požadavků byly vytvořeny 4 varianty řešení uvedených problémů. Preferovanou variantou byla tedy ta, která spočívá ve zrušení krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., a ponechání územních obvodů okresů a zanechání správních obvodů obcí s rozšířenou působností a samostatných krajů. Dalšími variantami byla nulová varianta, čili neřešení problémů, varianta se zrušením krajů i okresů z roku 1960 a vytvoření nového zákona a poslední varianta, tedy zrušení zákona č. 36/1960 Sb., bez náhrady.

Hlavním principem bude maximální využití současné správní struktury. Územně správní členění bude stanoveno jedním zákonem a k tomuto zákonu bude vydána pouze jedna prováděcí vyhláška a změnový zákon, jehož obsahem bude zejména změna zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Dílčím cílem je dokončení snahy o strukturu všeobecného územně správního členění státu, která je doposud narušena u 33 obcí, které patří do jiného okresu než zbývající část příslušného správního obvodu obcí s rozšířenou působností. Na základě nové právní úpravy má dojít k sjednocení dvojkolejnosti členění státu, protože bude jasně definován vztah mezi okresy a správními obvody obcí s rozšířenou působností a kraji.

Věcný záměr zákona také zahrnuje oblasti, kterých se zmiňovaná úprava nedotkne. Nedotkne se orgánů veřejné správy co do věcné příslušnosti s výjimkou územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti, nevyžádá si změnu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., změna se nebude týkat ani soudní soustavy, neboť ta je svým územním vymezením nezávislá na zákoně č. 36/1960 Sb. Sídla soudů jsou upraveny zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. To samé platí v případě soustavy státních zastupitelství, která se řídí zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů.

Účinnosti by měl nový zákon nabýt dnem 1. ledna 2021. Předpokládáný harmonogram je předložení návrhu zákona do konce letošního roku a následně jeho projednání a schválení Parlamentem České republiky během příštího roku.²³⁷

²³⁶ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Věcný záměr zákona o územně správním členění státu*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

²³⁷ tamtéž

7.2 Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA

Součástí věcného záměru zákona je i závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA. Asi nejvíce důležitým se bude zdát dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

Dle zprávy RIA bude dopad na státní rozpočet v souvislosti s výměnou cca 38 000 občanských průkazů, z důvodu změny okresů. Při odhadovaném nákladu 100-200 Kč za jeden občanský průkaz se náklady vyšplhají na cca 3,8-7,6 milionů korun. Dopady na straně orgánů veřejné správy budou podstatně vyšší. V případě Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního budou náklady cca 700 000 Kč a v případě České správy sociálního zabezpečení cca 12,5 milionu korun. Co se týče těchto nákladů, celková částka pak činí cca 17-20,8 milionů korun.

Obrázek č. 5: Identifikace nákladů dle České správy sociálního zabezpečení²³⁸

Druh nákladů	Časové vymezení nákladů	Předmět nákladů	Vyčíslení nákladů
Organizační	jednorázové	Budovy a kanceláře	615.000,-
		IKT, bezpečnost, hlasové služby, docházkový systém	1.120.000,-
	trvalé	Pronájem kanceláří, energie, úklid	489.000,-
		Bezpečnost, výkon agend, doprava	55.000,-
Personální	jednorázové	Postavení mimo službu, odbytné, příp. odstupné	6.095.000,-
Spisová služba	jednorázové	Předpokládané mzdové náklady vzniklé v souvislosti se spisovou rozlukou	3.841.000,-
		Náklady na stěhování	62.000,-
		Informace, tisky, poštovné	217.000,-
Náklady celkem			12.494.000,-

Pro představu je také důležité zmínit, že náklady vyčísлил pouze zmiňovaný Český úřad zeměměřičský a katastrální a Česká správa sociálního zabezpečení. Ostatní dotazované insti-

²³⁸ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

tuce jako je Český statistický úřad, Úřad práce ČR a ministerstva neuvedly žádné specifikace nákladů.

Další náklady vzniknou občanům 33 obcí, kterých se bude týkat změna okresů zejména v souvislosti s výměnou občanských průkazů, kdy dojde ke změně okresní příslušnosti. Obcím vzniknou náklady tam, kde dojde ke změně správního obvodu obcí s rozšířenou působností, a dle zprávy RIA by tyto náklady měly být hrazeny v rámci prostředků na běžný provoz.²³⁹

Změna se bude týkat především 33 obcí v 5 krajích, které spadají do jiného okresu než zbývající část příslušného správního obvodu obcí s rozšířenou působností. V příloze č. 7 této diplomové práce je uvedena tabulka stávající situace a navržený způsob řešení sladění těchto správních obvodů a okresů. Doporučenou variantou je ponechání současné obce v současném správním obvodu obce s rozšířenou působností a změna okresní příslušnosti. Pouze 4 obce ve Středočeském kraji si zvolily variantou opačnou, tudíž ponechání současné okresní příslušnosti a přesun do jiného správního obvodu obce s rozšířenou působností. V Plzeňském kraji se se změna dotkne 9 obcí v okrese Domažlice. Nově budou obce Bukovec, Čechovice, Černovice, Holýšov, Horní Kamenice, Kvíčovice, Neuměř, Štichov a Všekary spadat pod okres Plzeň-jih a jejich správní obvod obce s rozšířenou působností zůstane neměnný v obci Stod.

Uspořádání hlavního města Prahy a jeho výkonu státní správy upravuje Statut hlavního města Prahy, a to obecně závaznou vyhláškou, dle zákona č. 131/2000 Sb.²⁴⁰ Prahe je obcí, která je podle zákona č. 39/1960 Sb., členěna na obvody Praha 1-10. Městské části, které neodpovídají, jsou pouze dvě, a to městská část Praha 11 a městská část Praha 17. Jejich navržená varianta úpravy je znázorněna v tabulce, v příloze sedmé této práce.

7.3 Vypořádání připomínek k věcnému záměr zákona

Další částí procesu schvalování věcného záměru zákona bylo připomínkové řízení. Připomínky uplatnilo 16 připomínkových míst, a to ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, ale také Jihomoravského, Královehradeckého a Moravskoslezského kraje. Mezi zásadní připomínky bylo zařazeno 13 připomínek a celkem jich bylo uplatněno 62 připomínek.

²³⁹ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

²⁴⁰ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zajímavou připomínkou Ministerstva zemědělství, která byla položena nad rámec předloženého návrhu, bylo upozornění na to, že v rámci spojeného modelu dochází k ovlivňování přeneseného výkonu státní správy ze strany samosprávy. Jako příklad uvádí projekt Efektivní řízení a výkon služeb lesního hospodářství. Jde o to, že není možné ovlivnit počet a kvalifikaci úředníků územně samosprávných celků a zajistit dostačující odbornou úroveň pro výkon agend. Podle Ministerstva zemědělství je dán tento stav příliš velkým počtem obcí s rozšířenou působností. Také upozorňuje na to, že je to stát kdo nese odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy. Proto Ministerstvo zemědělství v rámci připomínek navrhuje zabývat se také plusem a mínusem dosavadního spojeného modelu veřejné správy, které by mohly mít podíl na změně uspořádání. Tato připomínka byla vysvětlena tak, že součástí tohoto věcného záměru není volba modelu výkonu veřejné správy a že tento problém může být řešen pouze souhrnně v rámci volby politického modelu. Co se týče počtu obcí s rozšířenou působností, uvádí se, že tento počet vyplývá u odborných analýz a odpovídá spádovým obvodům.²⁴¹

Další připomínku uvedla například Unie zaměstnavatelských svazů České republiky, která se postavila za město Semily. Ty trápí, že celý správní obvod obce s rozšířenou působností Turnov bude přiřazen k okresu Liberec. Tím pádem bude odejmut okres Semily a ten se zmenší o 20 obcí. Tím by obec Semily byla jedním z nejmenších okresů v České republice. Zastupitelstvo obce Semily preferuje variantu, že by byl zřízen nový okres Turnov. Ministerstvo vnitra však nesouhlasí a nechce současnou strukturu měnit a dělat složitější a dražší.²⁴²

Královehradecký i Moravskoslezský kraj dále uvedl připomínku, že ve věcném záměru zákona chybí řešení problematiky obcí s pověřeným obecním úřadem. Namítají to, že se o nich hovoří jen okrajově. Dále uvádí, že není jasné, zda budou tyto obce rušeny nebo zůstanou zachovány. Nebo zda se stanou základními obcemi nebo obcemi s rozšířenou působností. Na to bylo reagováno tím, že do obcí s pověřeným obecním úřadem nebude zasahováno ani nebudou rušeny a jejich seznam zůstane neměnný v zákoně č. 314/2002 Sb.

²⁴¹ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Vypořádání připomínek k materiálu s názvem věcný záměr zákona o územně správním členění státu*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

²⁴² tamtéž

Závěr

Hlavním cílem mé diplomové práce bylo především poskytnout komplexní náhled na obce s rozšířenou působností a jejich fungování v zavedeném obecním zřízení.

Nejprve jsem vymezila základní pojmy veřejné správy, jako je státní správa, samospráva a jejich vzájemný vztah, který vychází ze spojeného modelu veřejné správy. Pro toto téma je klíčovým pojmem samospráva, neboť v rámci územní samosprávy působí právě obce jako základní územně samosprávné jednotky, a to dle zákona o obecním zřízení.

Dále následovala samostatná kapitola o územní samosprávě a její ústavní a právní vymezení. V návaznosti na to bylo důležité také zahrnout do diplomové práce historický vývoj územní samosprávy i vývoj obcí s rozšířenou působností. Významnou se zde stala reforma veřejné správy, která dala za vznik obcím s rozšířenou působností. Poté následovaly kapitoly o postavení obcí, typové rozdělení obcí, jejich působnost a spolupráce.

Druhá polovina mé diplomové práce se týká obcí s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností jsem nejen charakterizovala, ale také jsem zmínila některé otázky a problémy jejich fungování. Mezi tyto otázky lze zařadit počet obcí s rozšířenou působností, rozložení počtu obyvatel v jejich správních obvodech a velikost těchto obvodů. S tímto poté souvisejí i personální problémy, především v obsazování úřadů obcí s rozšířenou působností. Obcím s rozšířenou působností, které mají malý správní obvod, často chybí úředníci s odpovídajícím vzděláním. Dalším závažným problémem je financování výkonu přenesené působnosti. Stát dostatečně nepřispívá na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností. Tyto pak musejí na výkon státní správy doplácet z prostředků, které mají určené k výkonu samostatné působnosti obce.

Obce s rozšířenou působností jsem dále nastínila prostřednictvím jejich organizační struktury, činností a kompetencí. Kompetence těchto obcí v přenesené působnosti, jsou často získávány na základě veřejnoprávních smluv.

Závěrem jsem toto téma doplnila o analýzu konkrétní obce s rozšířenou působností, a to historický vývoj, charakteristiku správního obvodu, organizační strukturu a činnost úřadu obce s rozšířenou působností. Pro tyto účely jsem si vybrala město Rokycany.

V poslední kapitole mé diplomové práce jsem se zabývala aktuálním návrhem zákona o územně správním členění státu. Vláda přijala věcný záměr zákona o územně správním členění státu, který předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Cílem této navrhované právní úpravy je členění území České republiky na kraje dle zákona

č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Kraje budou členěny na správní obvody obcí s rozšířenou působností a okresy budou vymezeny právě na základě těchto správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Kraje upravené zákonem z roku 1960 by byly zrušeny bez náhrady. Jako hlavní cíl je zde označována harmonizace administrativního členění státu. Dle věcného záměru navrhovaného zákona, se jeho přijetí nedotkne soudní soustavy a soustavy státních zastupitelství. Jelikož tyto jsou upraveny zákonem o soudech a soudcích a zákonem o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů. Účinnosti by měl tento zákon nabýt v roce 2021, ovšem jestli bude schválen, ještě není jasné.

V rámci připomínkového řízení bylo uplatněno 62 připomínek a mezi zásadní připomínky jich bylo zařazeno 13. Mezi připomínkami bylo například upozornění na spojený model veřejné správy a jeho možné ovlivňování výkonu státní správy ze strany samosprávy. Další připomínkou bylo například sdělení, že není možné ovlivnit počet a kvalifikaci úředníků územně samosprávných celků, a to hlavně z důvodu velkého počtu obcí s rozšířenou působností. Ostatní připomínky měly spíše jednotlivé kraje, kterých by se dotkl nový zákon v případech změny správních obvodů obcí s rozšířenou působností a okresů. Změny by se tedy dotkly 33 obcí v 5 krajích a dvou částí Prahy. Kvůli změně okresu by si muselo více než 30 tisíc občanů vyměnit své občanské průkazy.

Společnost se stále vyvíjí a zdokonaluje, snaží se všem lidem v ní žijícím vytvořit nejlepší podmínky ke spokojenému životu. Každá společnost je založená na právním řádu a ten je třeba stále zdokonalovat a hledat neoptimálnější řešení. Nejen hledat řešení ale i s odstupem času hodnotit a analyzovat. Problémem, který bývá spatřován, je nadměrný počet právních předpisů a velmi časté změny stávajících právních předpisů. S kvantitativním nárůstem často dochází k poklesu kvality zákonů a jiných právních předpisů.

Platná právní úprava svěřila obcím s rozšířenou působností vykonávat úkoly státní správy i na území jiných obcí, a to především s cílem přiblížit státní správu občanům. Přínosem druhé fáze reformy veřejné správy tedy bezesporu je přiblížení správy občanům v rámci obcí s rozšířenou působností. Další přínos můžeme spatřovat ve zkrácení dosahu služeb, například při ověřování podpisů, listin, výpisu z rejstříku trestů, dostupnosti matrik a mnoho dalších služeb, které bylo dříve možné získat pouze na okresních úřadech.

Realizace reformy veřejné správy s sebou přinesla i jistá negativa. Ne vždy byly například efektivně zvolené obce pro výkon dané agendy a poté docházelo ke zhoršení přístupu k veřejné správě ze strany občanů. Druhá fáze reformy přinesla svá pro i proti. Navzdory všemu se obce s rozšířenou působností staly v České republice plnohodnotným a důležitým článkem výkonu veřejné správy v území.

Resumé

Municipality with Extended Competence

The topic of my diploma thesis is Municipality with extended competence. The main object of this thesis is to analyse the development and status of this category of the municipality and the development of the municipality system and its assessment.

First define the basic concepts of public administration and local government which is important to know to understand the issue and the understanding of the relationship of state and local governments. I describe also the constitutional foundations of the Czech municipal system

Next chapter deals with development of territories public administrations. The most important legislation and support of this thesis is the Act No. 128/2000 on Municipalities (the Municipality System Act). Its adoption launched public administration system as a fundamental and irreplaceable element of the modern democratic state.

The important aim in connection with the constitution of municipality with extended competence was the reform of the principle of decentralization and subsidiarity of public administration which is the base for the democratic governance in the Czech Republic. The process was accomplished with the two level public administrations. However, the process cannot be considered closed and there is a continuous development on the base of changes in the society and democratic principles.

Other chapters describe the status of municipalities such as their organizational structure and competencies that are important for the topic.

An essential chapter of this diploma thesis is a chapter on the newly prepared Act on the territorial division of the state. This is a harmonization of the administrative division of the state in which the territorial borders of some districts will be changed.

Municipality with extended competence exercise powers for several municipalities in its district. In a conclusion the Municipality with extended competence and its structure is shown in the specific case of city of Rokycany.

Seznam použité literatury

Literatura:

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka a ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HORNEK, Jakub. *Politické dopady zadlužování malých obcí v České republice: případová studie Karlovarského kraje 2010-2014*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. s. 346. ISBN 978-80-7419-242-5.

HORNÍK, Jan a Kuš, Petr. *Územní samospráva přehledně a v příkladech*. 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2016. 124 s. ISBN 978-80-86976-34-1.

KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5.

JANÁK, Jan a Zdeňka. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. 519 s. 1989. ISBN 80-04-21189-5.

KLÍMA Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014. 338 s. ISBN 978-80-87956-09-0.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6.

KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích*. Komentář. 2. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X.

KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.

MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. 1.vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. 340 s. ISBN 978-80-261-0657-9.

MATES, Pavel a MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 105 s. ISBN 80-7079-753-3.

PAVLÍK, Marek. *Jak úspěšně řídit obec a region: cíle, nástroje, trendy, zahraniční zkušenosti*. Praha: Grada Publishing, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-5256-3.

PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 540 s. ISBN 978-80-7357-687-5.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2.

Řízení obcí I. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2008. 263 s. ISBN 978-80-86946-76-4.

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007. 253. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila a GROSPÍČ, Jiří (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

WOKOUN, René, MATES, Pavel a KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 474 s. ISBN 978-80-7380-304-9.

Právní předpisy:

Ústavní předpisy:

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

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Mezinárodní smlouvy:

Vyhláška 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Sdělení č. 96/1998 Sb., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin

Sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Zákony:

Zákon Národního výboru Československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon České národní rady č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon České národní rady č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 298/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) , ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech) , ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úradech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů)

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Podzákoné právní předpisy:

Vyhláška Ministra vnitra ze dne 3. srpna 1945 o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy ve znění pozdějších předpisů.

Judikáty:

Usnesení Ústavního soudu ČR: sp.zn. Pl.ÚS. 50/06. In: Databáze NALUS [online]. *Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57205&pos=2&cnt=5&typ=result>

Usnesení Ústavního soudu ČR: sp.zn. Pl.ÚS. 34/02. In: Databáze NALUS [online]. *Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=120&pos=2&cnt=5&typ=result>

Internetové zdroje:

Český statistický úřad [online]. *Historický lexikon obcí České republiky 1869 - 2011*. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/historicky-lexikon-obci-1869-az-2015>

Český statistický úřad [online]. *Malý lexikon obcí České republiky - 2017*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>

Český statistický úřad [online]. *SO ORP Rokycany*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xp/so_orp_rokycany

- Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Katalogy agend a činností veřejné správy*. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalogy-agend-a-cinnosti-verejne-spravy.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Katalogy činností obcí*. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Strategický rámec rozvoje*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>
- Portál digitální mapy veřejné správy Plzeňského kraje [online]. *Mapy správního členění*. [cit. 2018-02-12]. Dostupné z: <http://geoportal.plzensky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>
- Portál územního plánování [online]. *Mapa správního uspořádání České republiky (k 31. 3. 2017) – Obce s rozšířenou působností*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>
- Rokycany: oficiální web města. [online]. *Historie města*. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.rokycany.cz/historie-mesta/d-856427/p1=33779>
- Rokycany: oficiální web města. [online]. *Organizační struktura úřadu*. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <http://www.rokycany.cz/organizacni%2Dstruktura%2Duradu/ds-50057/p1=34589>
- Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Jednání vlády*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2018-02-27>
- Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Věcný záměr zákona o územně správním členění státu*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Vypořádání připomínek k materiálu s názvem věcný záměr zákona o územně správním členění státu*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA*. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>

Vláda ČR [online]. *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>

Jiné zdroje:

BROTÁNKOVÁ, Martina. *Obec s pověřeným obecním úřadem*. Plzeň. 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, Katedra veřejné správy.

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Schéma veřejné správy

Obrázek č. 2: Spojený model veřejné správy

Obrázek č. 3: Druhy územně samosprávných celků

Obrázek č. 4: Rozdělení obcí dle výkonu přenesené působnosti

Obrázek č. 5: Identifikace nákladů dle České správy sociálního zabezpečení

Přílohy

Příloha č. 1: Seznam obcí s rozšířenou působností

Příloha č. 2: Mapa krajů a okresů České republiky k 1. 1. 2017

Příloha č. 3: Mapa obcí s rozšířenou působností k 31. 3. 2017

Příloha č. 4: Mapa působnosti obcí s rozšířenou působností v Plzeňském kraji

Příloha č. 5: Mapa správního obvodu obce s rozšířenou působností Rokycany

Příloha č. 6: Tabulka počtu obcí dle správních obvodů ORP v Plzeňském kraji

Příloha č. 7: Návrhy a zvolené varianty dle obcí

Příloha č. 8: Tabulka počtu obcí dle správních obvodů ORP v Plzeňském kraji

Příloha č. 1: Seznam obcí s rozšířenou působností²⁴³

Jihočeský kraj

Blatná, České Budějovice, Český Krumlov, Dačice, Jindřichův Hradec, Kaplice, Milevsko, Písek, Prachatice, Soběslav, Strakonice, Tábor, Trhové Sviny, Třeboň, Týn nad Vltavou, Vimperk, Vodňany.

Jihomoravský kraj

Blansko, Boskovice, Brno, Břeclav, Bučovice, Hodonín, Hustopeče, Ivančice, Kuřim, Kyjov, Mikulov, Moravský Krumlov, Pohořelice, Rosice, Slavkov u Brna, Šlapanice, Tišnov, Veselí nad Moravou, Vyškov, Znojmo, Židlochovice.

Karlovarský kraj

Aš, Cheb, Karlovy Vary, Kraslice, Mariánské Lázně, Ostrov, Sokolov.

Královéhradecký kraj

Broumov, Dobruška, Dvůr Králové nad Labem, Hořice, Hradec Králové, Jaroměř, Jičín, Kostelec nad Orlicí, Náchod, Nová Paka, Nové Město nad Metují, Nový Bydžov, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov, Vrchlabí.

Liberecký kraj

Česká Lípa, Frýdlant, Jablonec nad Nisou, Jilemnice, Liberec, Nový Bor, Semily, Tanvald, Turnov, Železný Brod.

Moravskoslezský kraj

Bílovec, Bohumín, Bruntál, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Frýdek-Místek, Frýdlant nad Ostravicí, Havířov, Hlučín, Jablunkov, Karviná, Kopřivnice, Kravaře, Krnov, Nový Jičín, Opava, Orlová, Ostrava, Rýmařov, Třinec, Vítkov.

Olomoucký kraj

Hranice, Jeseník, Konice, Lipník nad Bečvou, Litovel, Mohelnice, Olomouc, Prostějov, Přerov, Šternberk, Šumperk, Uničov, Zábřeh.

Pardubický kraj

Česká Třebová, Hlinsko, Holice, Chrudim, Králíky, Lanškroun, Litomyšl, Moravská Třebová, Pardubice, Polička, Přelouč, Svitavy, Ústí nad Orlicí, Vysoké Mýto, Žamberk.

²⁴³ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Plzeňský kraj

Blovice, Domažlice, Horažďovice, Horšovský Týn, Klatovy, Kralovice, Nepomuk, Nýřany, Plzeň, Přeštice, Rokycany, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov.

Středočeský kraj

Benešov, Beroun, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, Čáslav, Černošice, Český Brod, Dobříš, Hořovice, Kladno, Kolín, Kralupy nad Vltavou, Kutná Hora, Lysá nad Labem, Mělník, Mladá Boleslav, Mnichovo Hradiště, Neratovice, Nymburk, Poděbrady, Příbram, Rakovník, Říčany, Sedlčany, Slaný, Vlašim, Votice.

Ústecký kraj

Bílina, Děčín, Chomutov, Kadaň, Litoměřice, Litvínov, Louny, Lovosice, Most, Podbořany, Roudnice nad Labem, Rumburk, Teplice, Ústí nad Labem, Varnsdorf, Žatec.

Vysočina

Bystřice nad Pernštejnem, Havlíčkův Brod, Humpolec, Chotěboř, Jihlava, Moravské Budějovice, Náměšť nad Oslavou, Nové Město na Moravě, Pacov, Pelhřimov, Světlá nad Sázavou, Telč, Třebíč, Velké Meziříčí, Žďár nad Sázavou.

Zlínský kraj

Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Kroměříž, Luhačovice, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

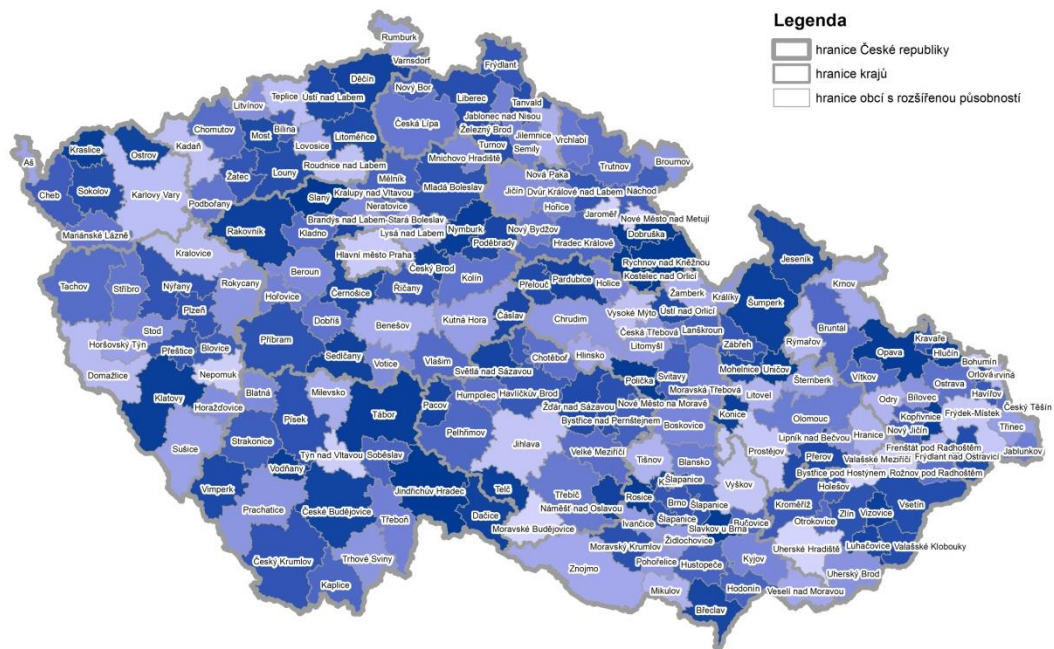
Příloha č. 2: Mapa krajů a okresů České republiky k 1. 1. 2017²⁴⁴

Kraje a okresy ČR k 1. 1. 2017
Regions and districts in the CR



Příloha č. 3: Mapa obcí s rozšířenou působností k 31. 3. 2017²⁴⁵

MAPA SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY (k 31. 3. 2017)
Obce s rozšířenou působností



Zdroj: Mapový podklad – ARC ČR 500, soubory správních a katastrálních hranic 2015.

Ústav územního rozvoje Brno, březen 2017

²⁴⁴ Český statistický úřad [online]. *Malý lexikon obcí České republiky - 2017*. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obce-ceske-republiky-2017>

²⁴⁵ Portál územního plánování [online]. *Mapa správního uspořádání České republiky (k 31. 3. 2017) – Obce s rozšířenou působností*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>.

Příloha č. 4: Mapa působnosti obcí s rozšířenou působností v Plzeňském kraji²⁴⁶



²⁴⁶ Portál digitální mapy veřejné správy Plzeňského kraje [online]. *Mapy správního členění*. [cit. 2018-02-12]. Dostupné z <http://geoportal.plzensky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>



²⁴⁷ Český statistický úřad [online]. SO ORP Rokycany. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xp/so_orp_rokycany

Příloha č. 6: Tabulka počtu obcí dle správních obvodů ORP v Plzeňském kraji²⁴⁸

Správní obvod obce s rozšířenou působností	Počet obcí celkem	Se statutem města	Počet částí obce
Plzeňský kraj celkem	501	57	1537
Blovice	19	2	51
Domažlice	58	5	159
Horažďovice	20	2	59
Horšovský Týn	18	2	74
Klatovy	44	8	242
Kralovice	44	5	120
Nepomuk	26	2	64
Nýřany	54	6	117
Plzeň	15	2	46
Přeštice	30	1	58
Rokycany	68	6	101
Stod	24	3	41
Stříbro	24	4	90
Sušice	30	5	178
Tachov	27	4	137

²⁴⁸ Český statistický úřad [online]. *Malý lexikon obcí České republiky - 2017*. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>

Příloha č. 7: Návrhy a zvolené varianty dle obcí²⁴⁹

kraj	stávající okres	příslušný SO ORP/okres	obec	MV doporučená varianta (SO ORP/okres)	Navržená varianta MV po konzultaci s obcemi (SO ORP/okres)						
Středočeský	Nymburk	Český Brod/ Kolín	Bříství	Český Brod/Kolín	Lysá nad Labem/Nymburk						
			Černíky		Lysá nad Labem/Nymburk						
			Kounice		Lysá nad Labem/Nymburk						
			Vykáň		Lysá nad Labem/Nymburk						
Plzeňský	Domažlice	Stod/Plzeň-jih	Bukovec	Stod/Plzeň-jih	Stod/Plzeň-jih						
			Čečovice		Stod/ okr. Plzeň-jih						
			Černovice		Stod/Plzeň-jih						
			Holýšov		Stod /Plzeň-jih						
			Horní Kamenice		Stod/Plzeň-jih						
			Kvíčovice		Stod/ okr. Plzeň-jih						
			Neuměř		Stod/ okr. Plzeň-jih						
			Štichov		Stod/ okr. Plzeň-jih						
Všekary	Stod/ okr. Plzeň-jih										
Liberecký	Jablonec nad Nisou	Turnov/Semily	Frýdštejn	Turnov/Liberec	Jablonec nad Nisou/ Jablonec nad Nisou						
			Jenišovice		Turnov/Liberec						
			Malá Skála		Turnov/Liberec						
	Liberec	Turnov/Semily	Turnov/Semily	Čtveřín	Turnov/Liberec	Turnov/Liberec					
				Kobyly		Turnov/Liberec					
				Lažany		Turnov/Liberec					
				Paceřice		Turnov/Liberec					
				Pěnčín		Turnov/Liberec					
				Příšovice		Turnov/Liberec					
				Radimovice		Turnov/Liberec					
				Soběslavice		Turnov/Liberec					
				Svijanský Újezd		Turnov/Liberec					
				Svijany		Turnov/Liberec					
				Sychrov		Turnov/Liberec					
	Liberecký	Semily	Tanvald/Jablonec nad Nisou	Harrachov	Tanvald/Jablonec nad Nisou	Tanvald/Jablonec nad Nisou					
						Vlastibořice	Turnov/Liberec				
						Žďárek	Turnov/Liberec				
						Vysočina	Havlíčkův Brod	Jihlava/Jihlava	Věžnice	Jihlava/Jihlava	Havlíčkův Brod/Havlíčkův Brod (stále probíhá konzultace s obcí)
						Zlínský	Vsetín	Valašské Klobouky/Zlín	Študlov	Valašské Klobouky/Zlín	Valašské Klobouky/ Zlín
Valašské Příkazy	Valašské Klobouky/ Zlín										
kraj	Příslušný správní obvod/městský obvod		městská část	MV doporučená varianta úpravy skladebnosti							
Praha	Praha 11/Praha 10		Praha-Křeslice	Praha 11/Praha 4							
Praha	Praha 17/Praha 5		Praha-Zličín	Praha 17/Praha 6							

²⁴⁹ Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok [online]. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTB>