



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



Název projektu	Zvýšení kvality vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě ve vazbě na potřeby Moravskoslezského kraje
Registrační číslo projektu	CZ.02.2.69/0.0/0.0/18_058/0010238

Veřejná správa a veřejná služba

Distanční studijní text

Marie Sciskalová
Matúš Vyrosto

Opava 2021



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

Obor: Veřejná správa a sociální politika.

Klíčová slova: Stát, občan, subjekt, veřejná správa, veřejná moc, státní správa, samospráva, obecní a krajské zřízení, samostatná působnost, přenesená působnost, úředník, zastupitelstvo, rada obce, starosta, primátor, hejtman.

Anotace: Cílem předmětu je předložit studentům podklady ke studiu předmětu. Kapitoly jsou koncipovány od obecné charakteristiky ke speciálním aspektům ve veřejné správě a službách veřejnosti se zřetelem na veřejný zájem. Studijní pomůcka je koncipována tak, aby studenti získali znalosti a dovednosti o systému veřejné správy, její organizaci a funkci. Úvodní část skript je pojednáním o veřejné moci a veřejné správě, hlavní část je věnována organizaci veřejné správy, samosprávy, postavení úředníka a institucích ve veřejné správě, kontrole a dozoru ve veřejné správě.

Autor: **Marie Sciskalová**

Matůš Vyrostko

Obsah

ÚVODEM.....	8
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	10
1 VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA	11
1.1 Úvod.....	11
1.2 Výkladová část	12
1.3 Závěr.....	21
2 FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
2.1 Úvod.....	22
2.2 Výkladová část	22
2.2.2 formy činnosti veřejné správy.....	25
2.3 Právní předpisy a normativní akty veřejné správy	27
2.4 Zákony a zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky.	28
2.5 Podzákonné obecné závazné právní předpisy	29
2.6 Normativní akty.....	30
2.7 Závěr.....	31
3 SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY	32
3.1 Úvod.....	32
3.1.1 Stát jako subjekt veřejné správy	33
3.1.2 organizační principy veřejné správy	35
3.1.3 správní dozor.....	36
3.1.4 Kontrola ve veřejné správě	36
3.1.5 soudy a veřejná správa	37
3.1.6 nejvyšší kontrolní úřad a veřejná správa.....	39
3.1.7 Veřejný ochránce práv a veřejná správa	39
3.2 Závěr.....	40
4 VEŘEJNÁ SPRÁVA - STÁTNÍ SPRÁVA.....	42
4.1 Úvod.....	42
4.2 Výkladová část	42
4.3 Územní státní správa	47
4.3.1 Decentralizovaná státní správa	48
4.4 Závěr.....	49

5	VEŘEJNÁ SPRÁVA- SAMOSPRÁVA	51
5.1	Úvod.....	51
5.1.1	Výkladová část.....	51
5.1.2	Územní samospráva.	52
5.1.3	samostatná Působnost obcí, přenesená působnost obcí.	57
5.2	Přenesená působnost obcí.....	59
	ÚZEMNÍ ZÁKLAD OBCÍ	61
5.3	Znaky obcí.....	62
5.4	Orgány obce	65
5.4.1	Zastupitelstvo obce	65
	ZÁPIS Z JEDNÁNÍ ZASTUPITELSTVA	68
5.4.2	rada obce	69
5.4.3	starosta	70
5.4.4	obecní úřad.....	72
5.5	Tajemník.....	72
5.6	Zvláštní orgány obce	73
5.7	Obecní policie	73
5.8	Orgány zastupitelstva a rady obce.....	73
5.8.1	výbory zastupitelstva obce	74
5.8.2	Výbor pro národnostní menšiny.....	74
5.8.3	Ostatní výbory.....	75
5.8.4	komise rady obce	75
5.8.5	Zvláštní komise rady obce	76
5.9	Krajské zřízení.....	76
5.9.1	působnost kraje	77
5.10	orgány kraje	78
5.10.1	zastupitelstvo kraje.....	79
5.10.2	rada kraje.....	81
5.10.3	hejtman.....	81
5.10.4	krajský úřad.....	82
5.11	Ředitel krajského úřadu	82
5.12	orgány zastupitelstva kraje a rady kraje	83
5.13	Právní předpisy obcí a krajů	84

5.13.1	obecně závazné vyhlášky	85
5.13.2	nařízení rady obce, kraje	86
5.13.3	legislativní proces při tvorbě právních předpisů územního samosprávného celku 87	
5.13.4	platnost a účinnost právních předpisů obcí a krajů	88
5.14	Změna a zrušení právního předpisu obce a kraje	89
5.15	Závěr	90
6	ÚŘEDNÍCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	92
6.1	Úvod	92
6.2	Výkladová část	92
	STÁTNÍ ZAMĚSTNANCI	97
	KODEX ETIKY ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	99
6.3	Závěr	100
	LITERATURA	102
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY	108
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON	109

ÚVODEM

Studijní pomůcka poslouží studentům bakalářské formy studia Slezské univerzity v Opavě, Fakulty veřejných politik (dále jen FVP), kteří studují studijní program Sociální politika a sociální práce, studijní obor Veřejná správa a sociální politika. Předmět se stejným názvem, jak je nazvána studijní opora tj. „veřejná správa a veřejná služba“, je povinným předmětem, zařazeným do oborových předmětů FVP.

Obsah studijní opory je koncipován tak, aby student získal nejprve obecné informace o materii, a poté se obsahová stránka věnuje zvláštnímu, speciálnímu tématu např. státní správě, veřejnoprávním korporacím, orgánům obcí a krajů, jejich roli ve veřejné správě. Podkladem pro sestavení textu studijní opory byly studijní opory s názvem Veřejná správa z r. 2006 autoři Sciskalová. M. a Gongol. T. a z roku 2014 autoři Sciskalová. M., Richter. J., vypracované pro Slezskou univerzitu v Opavě, Obchodně podnikatelskou fakultu v Karviné, včetně dotčených právních předpisů. V úvodní části je věnována pozornost obecné charakteristice veřejné správy, jejímu poslání a rozdělení. Další část studijní pomůcky poskytuje studentům informace o činnosti, organizaci veřejné správy, v následujících kapitolách, jsou uvedené podrobnosti ke státní moci, samosprávě, obecnímu a krajskému zřízení.

Studijní pomůcka zmiňuje hospodaření územních samosprávných celků, věnuje se kontrole a kontrolní činnosti realizované ve všech oblastech veřejné správy, služby veřejnosti a v neposlední řadě i významné oblasti, kterými jsou úředníci veřejné správy.

Citovaný předmět vyučovaný na FVP je určen pro bakalářskou formu studia zabývajícího se roli státu v občanské společnosti, hospodaření s veřejnými finančními prostředky, vybranými právními vztahy vůči subjektům veřejné správy (občana, právnických osob) ve vztahu k vrchnostenské roli státu.

Veřejná správa je významnou oblast občanské společností, která zahrnuje specifické postavení státu a jeho orgánů, zákonitostmi a procesními postupy při stanovení, rozhodování a vyřizování oprávněných zájmů občanů, ale též právní odpovědnosti. Předmět veřejná správa a veřejná služba, nabízí studentům výklad o činnosti a působnosti státních orgánů a samosprávných celků při výkonu veřejné správy se zřetelem na veřejný zájem.

Předkládaná studijní pomůcka není jedinou studijní oporou pro osvojení si celé problematiky správy věcí veřejných. Současná výrazná novelizační dynamika relevantních právních předpisů neumožňuje v tomto textu zachytit neměnný právní stav. K tomu slouží zejména přednášky věnované problematice veřejné správy, služby veřejnosti.

FVP, konkrétně Ústav veřejné správy a regionální politiky nabízí z oblasti správy věcí veřejných získání dalších vědomostí v předmětech, teorie veřejné správy, správní právo, přestupkové právo, oblast živnostenského podnikání a v neposlední řadě i předměty ze sociální problematiky.

Autoři budou potěšeni, když studenti budou přispívat v průběhu studia svými příspěvky náměty ke zkvalitnění, objasnění některých skutečností při výkladu a samozřejmě i kritickými pohledy.

RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Cílem studijní pomůcky je předložit studentům informace potřebné k získání přehledu o problematice veřejné správy a veřejné služby. V první části se studenti seznámí se základní pojmy spojenými s veřejnou správou a veřejnou mocí. Následuje problematika funkčního a organizačního pojetí veřejné správy. Dále je pozornost věnována jednotlivým subjektům veřejné správy z obecného hlediska. Zvláště se autoři zabývají státní správou a územní samosprávou. Závěr kapitoly je věnován úředníkům, jejich vzdělání, právům a povinnostem při výkonu státní správy a ochranu veřejného zájmu.

Hlavními tématy předmětu po jednotlivých blocích výuky jsou.

1. Veřejná moc a veřejná správa
2. Funkční a organizační pojetí veřejné správy
3. Subjekty veřejné správy
4. Státní správa
5. Samospráva
6. Úředníci ve veřejné správě

1 VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola uvádí podstatné skutečnosti, které prezentují roli veřejné správy v systému chodu státu, ovlivňování právních vztahů vznikajících, měnících se, a zanikajících při rozhodování oprávněných subjektů ve veřejném zájmu. V kapitole jsou osvětlené frekventované pojmy, přístupy, posláním při správě věcí veřejných.

CÍLE KAPITOLY



- Studenti mají možnost prostudovat úvodní část o veřejné správě, co se týče vlivu na chod společnosti. Dále pak pravomoci oprávněných orgánů rozhodovat v souladu s právními předpisy a zásadami uplatňovanými ve veřejném zájmu.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: občan, stát, právo, povinnost, orgán, veřejná správa.

1.1 Úvod

Kapitola s názvem veřejná správa představí významné postavení při správě věcí veřejných státem. Jak je všeobecně známo, stát je státem, má-li území, obranu, státní moc, měnu a zejména společenství občanů, to je nejdůležitější. Bez občanů by nebyl stát, státem. V tomto ohledu jsou stát, státní orgány povolány k tomu, aby organizovali, ovlivňovali chování i právní vztahy mezi subjekty. K tomu organizování chování subjektů jsou oprávněni, uplatňovat svá práva a nástroje s právem vynutit uloženou povinnost.

Právo se hrává důležitou roli při správě věcí veřejných, především jde o soubor právních předpisů, které subjektům (fyzickým osobám, podnikajícím osobám, právnických osobám) právního vztahu, stanoví práva a určují povinnosti, ty však vyplývají ze zákonů. Na

základě zákona a v jeho mezích mohou státní orgány a další subjekt povoláné státem, vydávat zákazy příkazy a omezení.

1.2 Výkladová část

Jak je výše uvedeno právo, právní věda a z toho vyplývající právní disciplíny představuje různé aspekty. Může jít o soubor právních norem, které vymezují subjektům právního vztahu příkazy, zákazy, práva a povinnosti, s mocí uložené povinnosti dostupnými, zákonnými nástroji, vymáhat. Zákonodárny orgán, v případě České republiky, tj. Parlament České republiky, je oprávněn regulovat chování subjektů a určovat jejich vzájemné vztahy.

Parlament České republiky je významnou složkou státní moci, jde o zákonodárny orgán, který na základě pravomocí vyplývající z Ústavy České republiky schvaluje zákony a v nich stanoví pravidla. Právní stát má mocenský monopol regulovat chování subjektů, pouze ten prostřednictvím svých orgánů je oprávněn vynucovat zákonnými nástroji, dodržování práva.

1.2.1.1 Znaky právního státu

Právní stát, je stát, v němž **výkon státní moci je omezen zákonem**, článek 2, odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stanoví:

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

Princip právního státu je jedním ze základních pilířů demokratického systému. Podle britského ústavního teoretika Alberta V. Diceyema se právní stát musí opírat o tři základní zásady:

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

Lze konstatovat, že **stát garantuje to, aby právo bylo aplikováno na každého člena občanské společnosti stejně a sám musí právo respektovat a být podřízen právu.**

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

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

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

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

V podmínkách České republiky je Ústavní soud ústavní orgán na ochranu ústavnosti. Je povolán k tomu, aby právní normy byly v souladu s ústavností. Právní předpisy, které regulují chování subjektů, stanoví práva a povinnosti, byly ve veřejném zájmu a ochraňovaly oprávněné zájmy. Demokratický stát je vázán čtyřmi faktory:

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

V České republice jsou zakotvena tradiční demokratická práva a svobody ústavní dokumentem, kterým je **Listina základních práv a svobod** (Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení **Listiny základních práv a svobod** jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., dále jen LZPS). Podle Listiny základních práv a svobod, mohou být ukládány občanovi a instituci povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod. Základní práva a svobody je možné omezit jen zákonem, je-li to nezbytné z některého ze stanovených důvodů bezpečnosti státu, ochrany veřejného pořádku, ochrany práv a svobod druhých.

K dalším nejvýznamnějším zásadám LZPS např. patří:

- **legální licence** (čl. 2 odst. 3 LZPS „ Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle níž občan je oprávněn činit vše, co není zákonem zakázáno“), a naopak není povinen činit to, co zákon neukládá.
- **výčtu veřejnoprávních požadavků** (čl. 2, odst. 2 LZPS „ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“) podle níž správní orgán může činit pouze to, co mu zákon přímo ukládá a způsobem zákonem stanoveným.

K základním znakům právního státu patří zákonnost, právní jistota a přiměřenost. Jak je výše uvedeno má každý občan České republiky právo na kvalitní, srozumitelné a jasné právní předpisy, což v sobě zahrnuje i jejich stabilitu, která patří mezi znaky právního státu. Nejen v současnosti se setkáváme s významným množstvím schvalování novelizací právních předpisů, příkladem nám např. poslouží živnostenský zákon, daňové zákony, zákoník práce.

Orientace dotčených subjektů v právním řádu se tak bez použití přístrojů informačních technologií stává složitější. V tomto ohledu lze konstatovat, že určitým východiskem ze složité situace může být mj. aplikační praxe příslušných soudů ve formě jejich rozsudků (judikáty) a tím i podpora jistoty a přiměřenosti práva.

1.2.1.2 Veřejná moc a státní moc

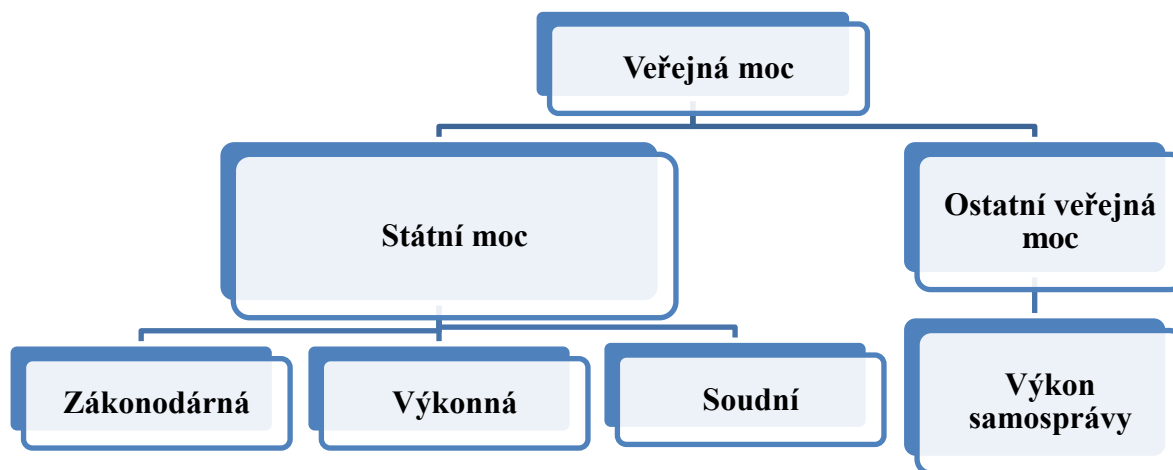
Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát obecně rozumí správa veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu:

- **státu jako celku,**
- **jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu.**

Veřejnou správu nevykonává pouze **stát prostřednictvím svých orgánů**, pověřuje ji i jiné subjekty, těmi jsou **veřejnoprávní korporace** (obce, kraje). Stát disponuje **státní**

moci a na základě pověření pak veřejnoprávní korporace nestátního charakteru, jsou povolané ke správě veřejných záležitosti tj. **samospráva**.

Výkonnou moc lze charakterizovat jako součást veřejné moci a její výkon představuje právě veřejná správa. Obsah pojmu moc veřejná je tak širší než pojmu moc státní, když tato moc je součástí moci veřejné. Z toho vyplývá, že **moc veřejná je vykonávána jak orgány státní moci tj. orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní**, tak i dalšími subjekty, zejména již zmíněnými **orgány samosprávy (územními, zájmovými)**.



Zdroj: vlastní

Veřejnou moc lze dělit na **moc státní a ostatní veřejnou moc**:

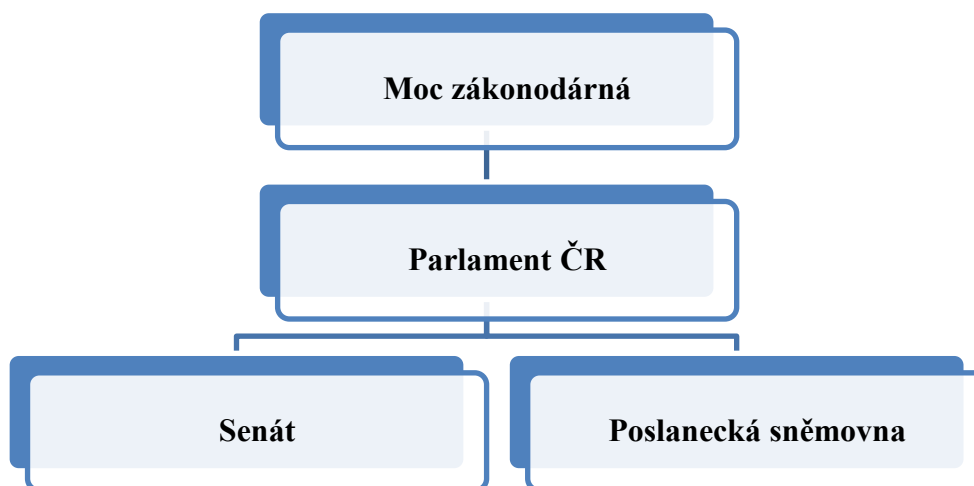
- **Moc státní**, kterou disponuje sám stát, zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, označovaného jako státní mechanismus. Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, **je zdrojem veškeré státní moci lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.**¹

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

Zákonodárství obecně představuje tvorbu, přijímání a schvalování zákonů zákonodárnými orgány. V podmínkách České republiky je to Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, Senát. **Úkolem veřejné správy je realizace právních předpisů schválených těmito orgány tj. orgány státu vykonávající veřejnou správu (orgány výkonné moci). Zákonodárné orgány zákony vytváří a orgány veřejné správy zákony provádí.**

¹ Klasickou teorii o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní vypracoval v první polovině 18. století francouzský ideolog osvícenectví CH. L. MONTESQUIEU žijící v letech 1689 - 1755.

Veřejná správa se sice podílí na přípravě zákonů (např. zákonodárná iniciativa zastupitelstva kraje), nicméně její vůle není pro přijetí zákonů rozhodující. Podílí se rovněž na tvorbě práva, např. zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje vydávají obecně závazné vyhlášky. Rada obce, rada kraje vydává nařízení v přenesené působnosti (např. tržní řád). V tomto případě se nejedná o zákonodárství, ale o odvozenou normotvorbu, tj. vydávání právních předpisů „na základě zmocnění v zákoně, k provedení zákona a v jeho mezích“.

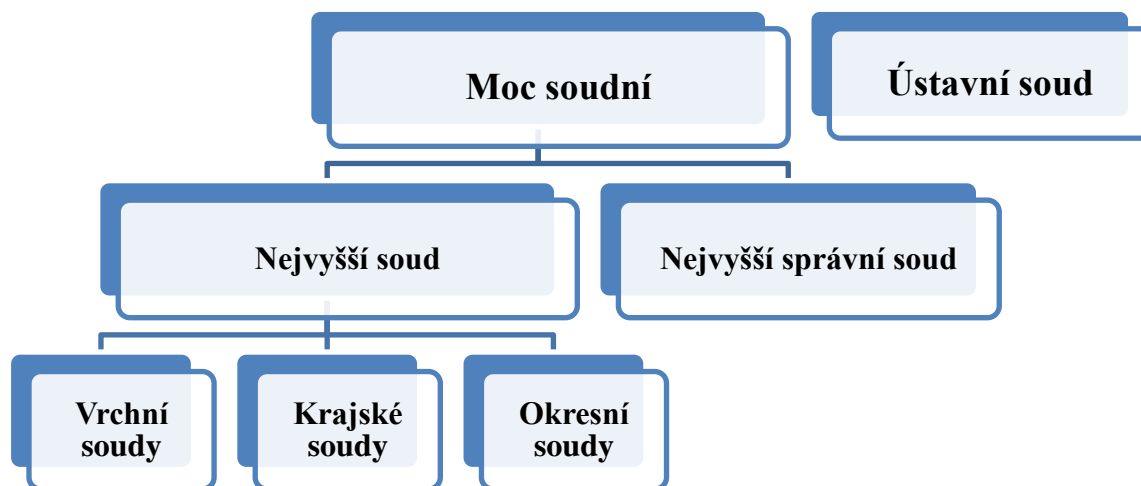


Zdroj: vlastní

Soudnictví je výkonnou činností orgánů státu, neboť provádí zákony. Rozlišující znaky s veřejnou správou nalezneme v případě jejich:

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

Soustava soudů se takto vyznačuje koordinací. Soustava orgánů veřejné správy vykonávající zejména státní správu se vyznačuje naopak subordínací, tj. nadřízeností a podřízeností, včetně z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů,



Zdroj: vlastní

Ostatní veřejná moc je státem, v příslušném rozsahu, svěřena subjektům tzv. nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Tím je i od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. Veřejná moc tak fakticky odvozuje svůj základ opět z moci státní a tím s ní má i určité společné znaky. Projevuje se jako decentralizovaná státní moc a její subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.

Zmíněné subjekty jsou nazývány **veřejnoprávními samosprávnými korporacemi (obce, kraje)**, které svou způsobilost k právním úkonům sice odvozují od státu, nicméně se liší od státních orgánů, zejména vlastní právním jednáním mj.:

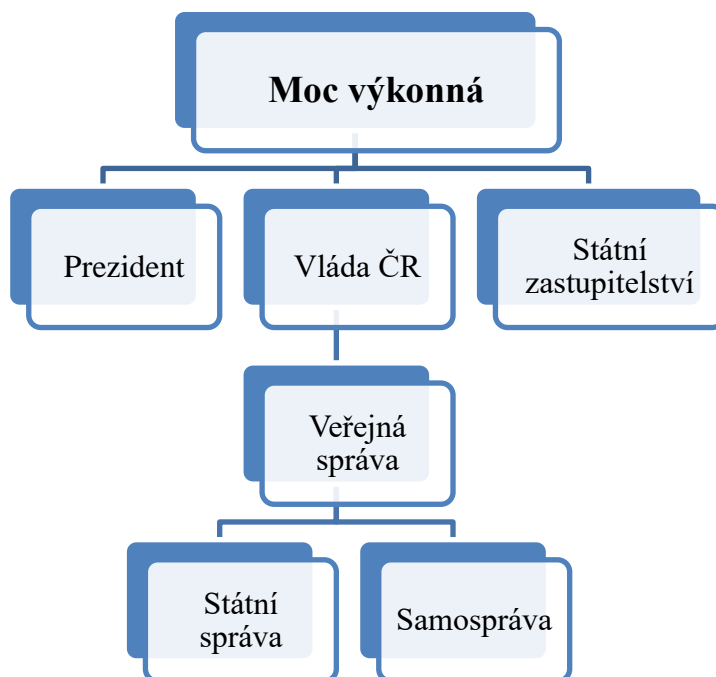
- vlastním majetkem,
- vlastní odpovědnosti,
- na vlastní účet,
- vlastními volenými orgány,
- ekonomickou nezávislostí.

Jak již bylo uvedeno, člení se na:

- **územní veřejnoprávní korporace**, kterými jsou **základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje) včetně hlavního města Praha,**
- **zájmové (profesní) veřejnoprávní korporace** (neúzemního charakteru), mezi které patří např. **veřejnoprávní korporace s povinným členstvím** (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), **veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím** (hospodářská a agrární komora) nebo vysoké školy (Senát).

Od moci jako takové tedy schopnosti vynutit určitý způsob chování jiného subjektu, kterou má nejen stát ale i jednotlivec (např. rodič) se **veřejná moc** liší tím, že její **subjekty ji uskutečňují činnost ve veřejném zájmu k ochraně oprávněných subjektů.**

Veřejná moc je nástrojem zabezpečování žádoucího (zákonného) vztahu v občanské společnosti. Oproti státní moci vyjadřuje sílu celé občanské společnosti v hranicích státu nebo i jeho územní části. Má zákonné nástroje, způsobilé prosadit vytvoření a zabezpečení určitých všeobecně uznávaných společenských vztahů i proti vůli státní moci.



Zdroj: vlastní



Zdroj: vlastní

1.2.1.3 Veřejná správa

Z předchozích výkladů dotýkajících se veřejné správy, které souvisí s různými odvětvími práva je patrné, že správa věcí veřejných ovlivňuje každého člena občanské společnosti. Právní vztahy, které vznikají, mění se, a též zanikají nepochybně působí přímo nebo nepřímo na seberealizaci člověka. Správní orgány jsou povolána k tomu, aby ochra-

ňovaly oprávněné zájmy fyzických i právnických osob. **Veřejná správa**, jejíž systém existence vychází ze zásady, že **svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana**.

Co je veřejná správa je složité vyložit, setkat se lze s různými výklady a pojmy. Veřejná správa je v teorii charakterizována jako:

- **souhrn veřejně prospěšných činností**, které sledují veřejný zájem,
- **soubor osob a institucí**, jde o specifické správní orgány a subjekty veřejné správy, oprávněné rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech subjektů.

Spravovat veřejné záležitosti, znamená organizovat chod, naplňovat veřejné cíle k ochraně oprávněných zájmů subjektů a vykonávat je ve veřejném zájmu.

Veřejná správa je **službou veřejnosti**. **Služba veřejnosti je významnou zásadou veřejného práva**.

V minulém století nebyl pojem veřejná správa rozšířen tak jako je tomu v současné době. Územní samospráva, jak je charakterizována po roce 1993, v podstatě neexistovala, když tehdejší národní výbory byly „**orgány státní moci a správy samosprávného charakteru**“. Stát v té době svěřoval výkon státní správy nestátním subjektům ve velmi omezeném rozsahu (jednalo se např. o regresní řízení, které bylo svěřeno tehdejšími **okresními ústavům národního zdraví**, orgány Revolučního odborového hnutí pak vykonávaly správu nemocenského pojištění). Se samosprávou územních samosprávných celků obcím (hlava sedmá Ústavy České republiky) a vytvořením krajů jako vyšších územních samosprávných celků byla v občanské společnosti vytvořena vedle státní správy **samospráva**. Samospráva je v tomto ohledu vykonávána veřejnoprávními korporacemi samosprávného charakteru, tj. obcemi, kraji a samozřejmě hlavním městem Praha).

V současném pojetí je **veřejná správa** v České republice systémem složeným z části (subsystému), kterou je **státní správa** a z části (subsystému) tvořené **samosprávou**. Neoddělitelnou součástí veřejné správy je vedle správy území státu, krajů a obcí, je též správa veřejných financí, správy užívání veřejných věcí a zařízení považována i **správa veřejných záležitostí**. Její smysl je dán „**objektivní potřebou existence organizovaného a řízeného uspořádání společnosti prostřednictvím vytváření pro cílové subjekty přijatelných vnitřních vztahů, souborů mechanismů, řídicích procesů v zájmu bezkonfliktního vývoje společnosti**“.

1.2.1.4 Státní správa

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

Obsahem státní správy je:

- **řídicí proces** směřující k cílené aktivaci chování subjektů, vůči nimž směřuje (k dosažení stavu, který je v souladu se stanoveným cílem),
- **regulační proces** cílené stabilizace takového chování

(udržení žádoucího stavu v určitých mezích nebo obnovení nežádoucím způsobem narušeného předchozího stavu).

Státní správa v sobě účelně spojuje prvky řízení i regulace, které slouží k realizaci výkonné moci. Svou povahou je tak organizující a **mocensko ochrannou činností státu**. Specifika státní správy vyplývají i ze skutečnosti, že ve vztahu k zákonům se jedná o činnost výkonnou (vykonává zákony) a podzákonnou (je vázána zákony), ve vztahu k těm, vůči nimž směřuje (objektům státní správy), je činností nařizovací. Daná skutečnost vyplývá z **oprávnění orgánů státní správy** vydávat normativní (vyhlášky ministerstev, nařízení vlády) i individuální správní akty (správní rozhodnutí ve věci), včetně vynutitelnosti jejich plnění (sankce za přestupky).

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

1.2.1.5 Samospráva

Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, a to nestátními subjekty označovanými „**veřejnoprávní korporace**“. Ve veřejné správě představuje samospráva výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru (např. kolektivní rozhodování, volba orgánů) a to takovými prostředky, které nemají mocenskou povahu. Tím se samospráva liší od státní správy, která je oprávněná uplatňovat mocenské nástroje k realizaci vůle státu.

Vznik a rozvoj samosprávy je do jisté míry závislý na pluralitě společenských a politických zájmů ve společnosti zorganizované ve stát a na navazujícím partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací. Tato skutečnost umožňuje státu svěřit výkon vymezených úkolů státní správy, jim povolaných veřejnoprávních subjektů. **Samospráva představuje tu část veřejné správy, která je zákony svěřená subjektům, jichž se bezprostředně týká.** Jde o samosprávu jako částí správy státu, která je **decentralizována** na subjekty nestátního charakteru, tzn. **veřejnoprávní korporace**.

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

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

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

Státní správa i samospráva se vyznačují řadou specifických i protikladných charakteristických znaků vyskytujících se v činnosti jejich orgánů, které obě částí (subsystémy) veřejné správy vzájemně vymezují. S jistou mírou zobecnění je možno uvést následující rozlišující znaky.

1.2.1.6 Veřejná správa a soukromá správa

Veřejná správa a soukromá správa ovlivňují každého člena občanské společnosti. Vztahy mezi členy se přímo nebo nepřímo ovlivňují a vymezují jednání i seberealizaci člověka. Jak bylo výše uvedeno a na tomto místě je potřeba zdůraznit, jde o správu veřejných záležitostí, **tj. o veřejné správě**, jejíž systém fungování pak vychází z principu, že **svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana**.

Veřejnou správu lze charakterizovat jako:

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

V současném pojetí veřejná správa v České republice představuje systém složený z částí, kterou je **státní správa** a z části tvořené **samosprávou**. Nicméně za součást veřejné správy je vedle správy území státu, krajů a obcí, správy veřejných financí, správy užívání veřejných věcí a zařízení považována i **správa veřejných záležitostí**.

Její smysl je dán **“objektivní potřebou existence organizovaného a řízeného uspořádání společnosti prostřednictvím vytváření pro cílové subjekty přijatelných vnitřních vztahů, souborů mechanismu, řídicích procesů v zájmu bezkonfliktního vývoje společnosti“**.

Státní správa

- jednání jménem státu,
- mocensko ochranný charakter činnosti,
- monokratické vedení a rozhodování,
- jmenovací princip ustanovování orgánů,
- subordinace ve vnitřních i vnějších vztazích,
- plně odvozená (podzákonná) normotvorná,
- normalizované správní řízení.

Samospráva

- jednání vlastním jménem,
- mimomocenský a organizační charakter činnosti,
- kolektivní vedení a rozhodování,
- ustanovování orgánů volbou,
- rovnost ve vnitřních i vnějších vztazích,
- vymezena primární normotvorba,
- výjimečná aplikace správního řízení.

1.3 Závěr

Kapitola se věnuje problematice veřejné správy, která představuje významné postavení při správě věci veřejných státem. Jak je všeobecně známo, stát je státem, má-li území, obranu, státní moc, měnu a zejména společenství občanů, to je nejdůležitější. Bez občanů by nebyl stát, státem. V tomto ohledu jsou stát, státní orgány povoláni k tomu, aby organizovali, ovlivňovali chování i právní vztahy mezi subjekty. K tomu organizování chování subjektů jsou oprávnění, uplatňovat svá práva a nástroje k vymožení uložených povinností.

Právní vztahy mezi subjekty, právo se hrává důležitou roli při správě věcí veřejných, především jde o soubor právních předpisů, které subjektům (fyzickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám právnických osobám) právního vztahu stanoví práva a určují povinnosti, ty však vyplývají ze zákonů. Na základě zákona a v jeho mezích mohou státní orgány a další subjekt povolane státem, vydávat zákazy a omezení. V kapitole jsou vysvětleny základní pojmy, přístupy a trojdimenzionální pojetí politiky.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Definujte pojem veřejná správa.

Který ústavní orgán je oprávněn zrušit právní předpis?

Jakou roli sehrává ve veřejné správě samospráva?

Charakterizujte pojem veřejnosprávní korporace.

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Vyhleďte v dostupných publikacích po roce 2014 a též v zákoně č.89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů definici občana. Popište jeho postavení a zastupování. Text odevzdejte v rozsahu 2 normostran do IS SU dle termínu stanoveného vyučujícím na počátku semestru

2 FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V kapitole je věnována pozornost funkčnímu a organizačnímu pojetí veřejné správy. Studenti budou mít možnost se seznámit s formami činností veřejné správy. V rámci této problematiky se seznámí s interními i individuálními normativními správními akty vydanými oprávněnými správními orgány ve veřejném zájmu.



CÍLE KAPITOLY

Cílem kapitoly je přiblížit studentů problematiku funkčního postavení a organizačního pojetí veřejné správy.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: občan, veřejná správa, funkce, organizace, právo, povinnost, odpovědnost.

2.1 Úvod

Ve druhé kapitole budou vymezeny frekventované pojmy spojené s problematikou funkčního a organizačního pojetí veřejné správy. Studenti získají informace o metodách působení veřejné správy, resp. o způsobech optimálního působení orgánů veřejné správy.

Zvláštní pozornost je věnována problematice právních předpisů a normativních aktů veřejné správy. V kapitole autoři poukazují na diferenční znaky právních předpisů, interních a individuálních předpisů. Závěr kapitoly je věnován příkladům řídicích a organizačních aktů.

2.2 Výkladová část

Z předcházejícího výkladu pojmu vyplývá, že veřejnou správu představuje soubor výkonných a řídicích činností, které zabezpečují specifické orgány veřejné správy. Veřejná

správa je tak chápána jednak jako činnost a jednak jako soubor institucí, které tuto činnost vykonávají. Jde o tzv.

- **funkční (materiální) pojetí veřejné správy**, které lze též zohlednit z hlediska **pozitivního vymezení**, tj. z pohledu veřejné správy jako souboru podzákonných a nařizovacích činností ve veřejném zájmu (tj. např. správní dozor, vydávání správních aktů), jakož souboru činností, při nichž jsou správní orgány vázány právními předpisy, správními akty a za tuto činnost nesou právní odpovědnost.

Negativní vymezení je souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím.
Funkční pojetí dává odpověď na otázku, o čem je veřejná správa.

Veřejná správa je soubor výkonných a řídicích činností, které zabezpečují specifické orgány veřejné správy. Soubor organizačních, podzákonných, řídicích a nařizovacích činností ve veřejném zájmu je **funkční (materiální) pojetí veřejné správy**.

Veřejná správa jako činnost zabezpečuje svými vlastními prostředky dosahování cílů a úkolů stanovených jí zpravidla právními předpisy moci zákonodárné, jakož i dosahování vlastních cílů a úkolů. Řízené plnění stanovených a vlastních cílů a úkolů určují obsah činnosti veřejné správy

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

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

Soubor řízených a řídicích institucí, které přímo nebo zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu tj. **organizační (formální) pojetí veřejné správy**. Z institucionálního pohledu rozlišujeme veřejnou správu vykonávanou **přímo státem** a **nepřímo nestátními subjekty na základě zákonné státní delegace**.

Vykonavateli veřejné správy jsou stát a jim stanovené subjekty, které označujeme jako **subjekty veřejné správy**.

2.2.1.1 Metody působení veřejné správy

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

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

Obecné metody působení

K nejfrekventovanějším obecným metodám působení z hlediska četnosti jejich použití patří **metoda přesvědčovací a donucovací**.

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

Metoda donucovací je typická zejména pro subjekty státní správy a velmi často tam kde předchází metoda přesvědčovací nebyla úspěšná. V souladu se současnými požadavky kladenými na veřejnou správu je zapotřebí mít na mysli ochranně garanční aspekty, což vyžaduje pro její použití mj.:

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

Konkrétní metody působení

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

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

2.2.2 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Z předchozího výkladu o cílech, funkcích a metodách veřejné správy je možno dovodit, že pokud cíle veřejné správy jsou zajišťovány prostřednictvím jejich úkolů, úkoly veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím jejich funkcí. **Funkce veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím metod působení, pak metody působení se realizují ve formách činnosti veřejné správy.**

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

Pro všechny formy činnosti veřejného práva platí, že mají právní základ vyplývající z právního vymezení veřejné správy. **Co do jejich důsledků** je možno je rozdělit na ty, které **mají právní důsledky** (zavazujícího charakteru) **právní formy činnosti**, a ty které takové důsledky nemají (**organizačního charakteru**).

Právními formami činnosti je vydávání právních předpisů obecně závazných, interních (vnitřních) normativních aktů též individuálních správních aktů.

Právní předpisy jsou mocenskou formou činnosti spočívající ve vydávání obecně závazných a sankčně vynutitelných pravidel chování k tomu zákony pověřenými veřejnoprávními orgány, např. orgány krajů a obcí (zastupitelstvo, rada).

2.2.2.1 Interní normativní akty:

Normativní akty mají podobu interních předpisů umožňují efektivní a racionální využití všech k zabezpečování konkrétních úkolů. Ve veřejné správě se jedná o normativní akty, které slouží k uspořádání poměru uvnitř organizační jednotky, úřadu. Reguluje vnitřní záležitosti, směřuje od nadřízených k podřízeným subjektům. Těmi jsou interní normativní akty (instrukce, směrnice, pokyny, organizační řád Úřadu práce České republiky, jednací řád zastupitelstva obce, spisový, skartační řád).

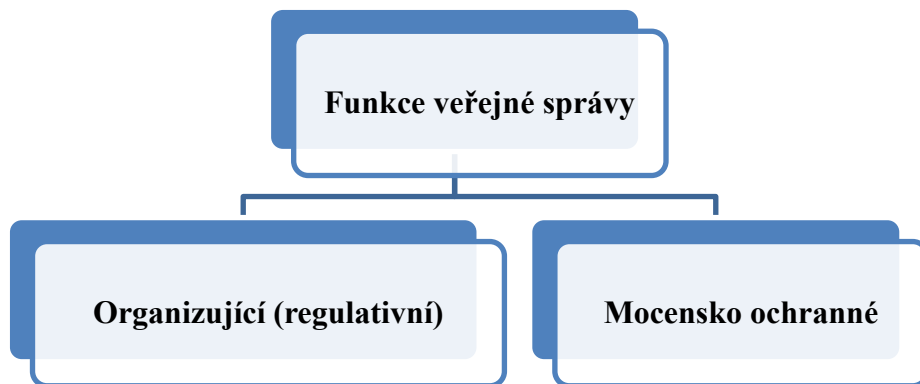
Interní normativní akty jsou „**vnitřní závazné právní předpisy organizačních jednotek veřejné správy**“.

2.2.2.2 Individuální správní akty:

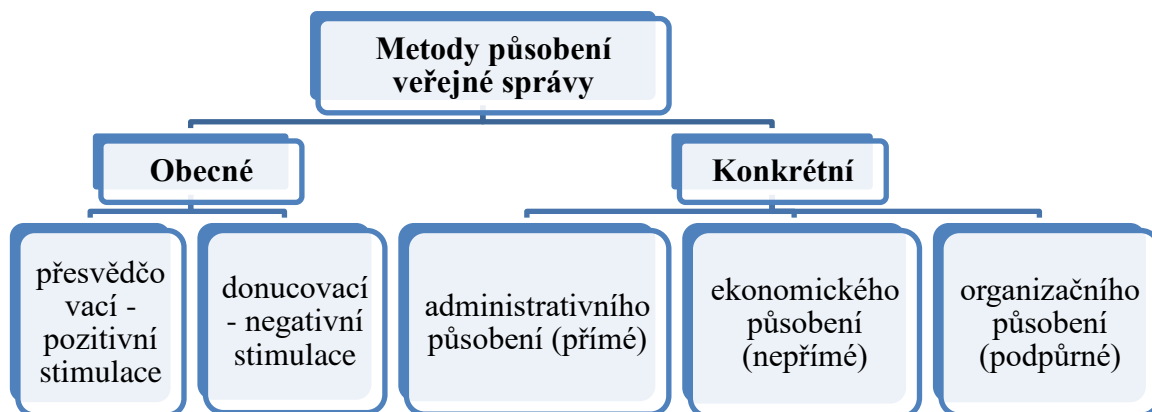
Jsou správní rozhodnutí, které vydávají orgány veřejné správy při výkonu státní správy. Jde o výsledkem správního řízení orgánu státní správy. Ten je oprávněn vstupovat do právního stavu účastníka správního řízení (fyzických a právnických osob), něco jim nově stanovit, měnit příp. odebrat, tj. rozhodovat jejich právech, právem chráněných zájmech a povinnostech ve veřejném zájmu.

Ve správním řízení mají tyto osoby postavení tzv. účastníků řízení. Z toho vyplývá, že oproti normativním správním aktům směřují individuální správní akty vždy ke konkrétním, individualizovaným adresátům (stavebníkovi, žadateli).

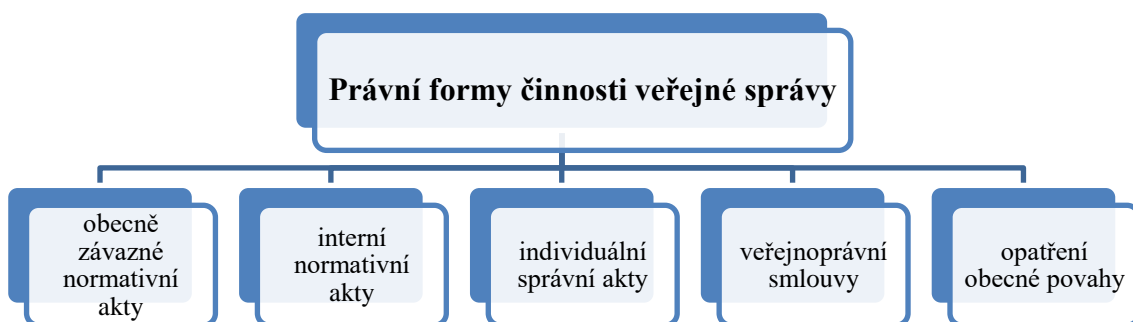
Individuální správní akty lze členit **podle povahy právního účinku, obsahu, okruhu závazných subjektů**. Obsah činnosti veřejné správy je determinován vzájemně navazujícími funkcemi, metodami a formami řízení realizace veřejné správy.



Zdroj: vlastní



Zdroj: vlastní



Zdroj: vlastní

2.3 Právní předpisy a normativní akty veřejné správy

Zařazení této problematiky do kapitoly o funkcích veřejné správy a před kapitolu o organizaci veřejné správy je záměrné, a to z důvodu, že **zásadní součástí funkce veřejné správy je vydávání právních předpisů a dalších aktů s normativním obsahem**. Právní věda rozlišuje prameny práva v materiálním a ve formálním slova smyslu takto:

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

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

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

Prvotní (originární), podle právní síly

- Ústavní zákony, které tvoří ústavní pořádek České republiky
- Ratifikované a publikované mezinárodní smlouvy
- Zákony a zákonná opatření Senátu

Podzákonné (derivátní), kterými jsou:

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

Prvotní (originární) obecně závazné právní předpisy

Do této skupiny nejvýznamnějších právních předpisů, které ve všech případech schvaluje Parlament České republiky, a jsou publikovány ve Sbírce zákonů České republiky nebo Sbírce mezinárodních smluv řadíme právní předpisy (**ústavní zákony tvoří ústavní pořádek České republiky**).

Právní předpisy ústavního pořádku tvoří ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava). Charakterizuje Českou republiku jako stát typu parlamentní demokracie s omezenými pravomocemi prezidenta republiky, a s odpovědností vlády vůči zákonodárnému orgánu.

Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS), která byla znovu publikována jako Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Vymezuje **základní lidská práva a svobody** jako nezbytnou úctu k právům a svobodám. LZPS představuje základní soukromoprávní kodex.

Další ústavní zákony jsou např.:

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

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

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

Právní předpisy ústavního pořádku se vyznačují tzv. neměnným charakterem, zajišťuje nezbytnou potřebu vyššího počtu hlasů poslanců a senátorů při schvalování, doplňování nebo měnění ústavních zákonů, a to 3/5 většinou všech poslanců a 3/5 většinou přítomných senátorů (Čl. 9 odst. 2 a Čl. 39 odst. 4 Ústavy). Zmiňována stabilita umožňuje, aby se z nich odvozené zákony mohly připravovat a následně působit s co nejdelší perspektivou. Ochranou ústavnosti je pověřen Ústavní soud.

2.3.1.1 Mezinárodní smlouvy

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

Pro schválení mezinárodních smluv se vyžaduje stejný způsob hlasování a počet hlasů jako v případě ústavních zákonů. Tím se však nestávají součástí ústavního pořádku.

2.4 Zákony a zákonná opatření Parlamentu České republiky.

Zákony patří prvotní, tj. neodvozené normativní akty, musí být v souladu s předpisy ústavního pořádku a mezinárodními smlouvami splňujícími výše uvedené požadavky. Jsou významným pramenem práva, jejich výsadní postavení vyplývá ze skutečnosti, že jsou produktem zákonodárné moci svěřené Parlamentu České republiky. Může je rušit jen zákon nebo Ústavní soud. Zákony ovlivňují veřejnou správu, která je ve vztahu k zákonům činnosti podzákonou (řídí se zákony) a výkonnou (vykonává zákony).

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

Zákon je určující v procesu realizace práva a je i kritériem jeho kontroly, **přednostní postavení má pro veřejnou správu zásadní význam**

. V zákonech jsou zachyceny významné instituty veřejné správy, jejich prostředky, cíle ale i hranice. Orgány veřejné správy při výkonu státní správy mají povinnost zákony prosazovat a realizovat je v praxi a mít na mysli veřejný zájem.

Prameny právní úpravy veřejné správy představují soubor zákonů, hmotného a procesního práva, které ji vymezují, k nejvýznamnějším patří:

Procesní právní normy např.

- zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (**správní řád**), ve znění pozdějších předpisů.,
- zákon č. 80/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
Právní normy hmotného práva
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v ČR, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

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

2.5 Podzákonné obecné závazné právní předpisy

Oporou pro vydávání těchto normativních aktů je skutečnost, že prvotní právní předpisy nemohou být jedinou formou úpravy veřejné správy. Ústavou ČR vymezeným subjektům výkonné moci, je zákony přiznána pravomoc vydávat tzv. prováděcí právní předpisy. Řada zákonů tak obsahuje zmocnění pro orgány veřejné správy k další konkretizaci spravované materie formou prováděcího právního předpisu právní síly

(např.: zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, zmocňuje obec vydat v přenesené působnosti jako nařízení obce tržní řád).

Mezi podzákonné právní předpisy s obecnou závazností se řadí např.:

- **nařízení vlády ČR,**
- **vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,**
- **nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti.**

Citovaná nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů jsou právními předpisy, které ve vztahu k normám ústavního pořádku a zákonům (originárním nebo také prvotním právním předpisům) mají postavení právních předpisů podzákonných či prováděcích, což znamená, že provádějí zákony a nesmí s nimi být v rozporu. Uvedené právní předpisy, mají takto stejnou právní sílu, což znamená, že si vzájemně nejsou nadřazené.

S výjimkou nařízení vlády, které může být vydáno „k provedení zákona a v jeho mezích“ jsou ostatní uváděné podzákonné právní předpisy vydávány veřejnoprávními orgány pouze

„na základě zákona a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“. Vláda ČR tak nepotřebuje k vydání svého nařízení zmocnění v zákoně (delegaci), ale může jej vydat např. pro potřeby výkladového sjednocení jako aplikační předpis k zákonu. Podzákonný charakter těchto právních předpisů vyplývá i z uvozovacích vět nařízení a vyhlášek kde je uvedeno zmocňovací ustanovení příslušného zákona (např.: vyhláška č. 345/2000 Sb., o ověřování zvláštní odborné způsobilosti v uvozující větě uvádí „Ministerstvo vnitra stanoví podle § 153 odst. 2 k provedení § 116 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obecní zřízení).

2.6 Normativní akty

V této části studijní pomůcky je věnována pozornost právním formám rozsáhlé činnosti veřejné správy. Jsou uvedené i další formy jejich aktů s normativním obsahem, které jsou s činností orgánů veřejné správy spojeny. Vedle těch, které jsou v této kapitole uváděny jako podzákonné právní předpisy a jsou přijímány ve formě normativních správních aktů (viz. nařízení a vyhlášky veřejnoprávních orgánů), byly v pojednání o právních formách uváděny i akty, které nejsou právními předpisy a tedy ani prameny práva.

Zmíněny byly zejména interní normativní akty (usnesení vlády, směrnice a instrukce ústředních správních úřadu) a individuální právní akty (správní rozhodnutí). Zde jsou připomenuty pro potřebu zdůraznění rozlišování normativních aktů na právní předpisy, které vytváří právní řád a akty vydávané orgány veřejné správy, které nemají právní charakter a které tak nelze zahrnout mezi prameny práva. Takto je třeba odlišit od normativních aktů interní normativní akty a individuální normativní akty.

2.6.1.1 Interní normativní akty

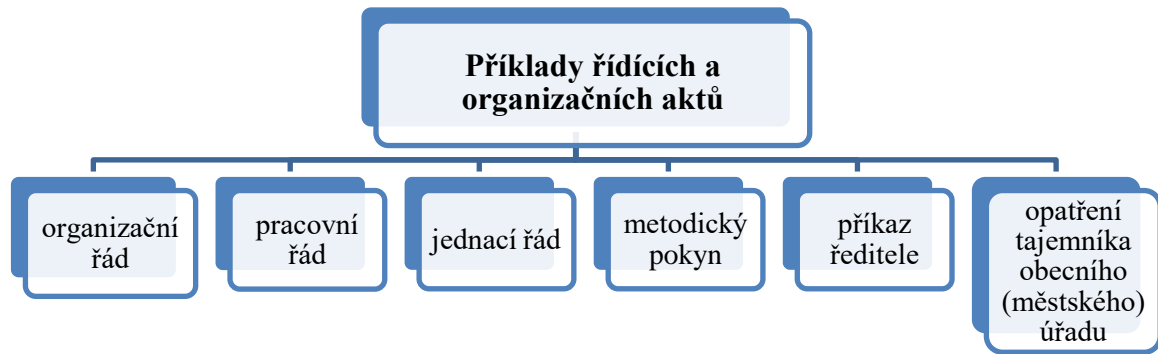
Interními normativními akty jsou vymezené **instrukce směřující dovnitř** správního orgánů a pouze vůči zaměstnancům, které jsou její součástí. Nemají obecně závaznou povahu, platí pro zaměstnance, jejich nedodržení je považováno za porušení uložených povinností vnitřními předpisy. Mohou jimi být směrnice, statuty, organizační a pracovní řády, požární řády, plán krizové připravenosti, bezpečnostní předpisy, spisový řád, skartační řád.

2.6.1.2 Individuální normativní akty (akty aplikace práva).

Při výkonu státní správy, kde se jedná o **správní rozhodnutí** (též o příkaz na místě, usnesení) ve věc poskytnutí veřejné služby účastníkovi správního řízení je **oprávněn pouze úředník (orgán státní správy)**. Rozhodnutí správního orgánu ve věci účastníka správního řízení je výsledkem procesního řízení, rozhoduje se o právních poměrech fyzických a právnických osob. Jde o individuální správní akty směřující ke konkrétnímu adresátu.

Pro individuální správní akty tj. správní rozhodnutí, jsou charakteristické znaky:

- jednání příslušného správního orgánu, příp. jiného orgánu na základě zákona,
- jednostranný autoritativní soud o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,
- právní závaznost,
- konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen.



2.7 Závěr

V této části studijní pomůcky bylo osvětleno funkční a organizační pojetí veřejné správy. Studenti měli možnost získat hlubší znalosti z problematiky veřejné správy. Získali další informace, aby objasnili funkční (materiální) a organizační (formálně) pojetí veřejné správy. Studenti mají též znalosti o metodách působení veřejné správy, a to tak obecné, tak i speciální. Prostudovali základy správní vědy prostřednictvím forem činnosti veřejné správy, umějí charakterizovat zvláštnosti individuálního správního aktu.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Uveďte některé z právních předpisů ve veřejné správě.

Uveďte podrobnosti k individuálnímu aktu aplikace práva.

Porovnejte funkční a organizační pojetí veřejné správy.

Uveďte metody působení orgánů veřejné správy. Popište jejich obsah.

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Ve Vaší obci (městě) zjistěte počet a názvy vydaných obecně závazných vyhlášek. Vyberte alespoň 3 z nich a popište hypotézu, dispozici, sankci a případné úlevy, které zastupitelstvo obce (města) schválilo. Text odevzdejte v rozsahu 3 normostrany do IS SU dle termínu stanoveného vyučujícím na počátku semestru

3 SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola si klade za cíl uvést podrobnosti k subjektům veřejné správy. Studenti zde získají informace o postavení státu jako subjektu veřejné správy. Získali též znalosti o dalších subjektech (např. veřejnoprávní korporace, veřejný ústav).

V další části kapitoly se studenti seznamují s organizačními principy veřejné správy. Mj. rozliší pojmy decentralizace a dekoncentrace, monokratický či kolegiální princip. Další části kapitoly tvoří problematika správního dozoru, kontroly ve veřejné správě, obecné charakteristice soudů, Nejvyššího kontrolního úřadu a Veřejného ochránce práv.



CÍLE KAPITOLY

Cílem kapitoly je přiblížit hlavní znaky jednotlivých subjektů veřejné správy, organizační principy veřejné správě a kontrolu a dozor ve veřejné správě.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: správní orgán, účastník, zákon, právo povinnost, právní odpovědnost.

3.1 Úvod

Pojem subjekt ve veřejné správě má několik významů, v tomto pojetí jde organizační soustavu a strukturu, tedy jako **systém tvořící soustavu subjektů veřejné správy**. Platí zde obecné pravidlo, že každá organizovaná činnost vyžaduje systém v subjektech, předmětu činnosti a samozřejmě právech a povinnostech těch, kteří odpovídají za výkon státní správy.

Při vymezení subjektů veřejné správy je nezbytné rozlišit veřejnou správu vykonávanou přímo státem jako státní správu, nepřímo jinými (nestátními) subjekty na základě zákonné státní delegace.

3.1.1 STÁT JAKO SUBJEKT VEŘEJNÉ SPRÁVY

Stát se jako právnická osoba veřejného práva řadí mezi veřejnoprávní korporace, je významným subjektem veřejné správy. Svě výsostné postavení odvozuje z toho, že veřejná správa je součástí moci výkonné, vykonavatelem, kde působnost stanoví zákony státu.

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

- **přímo** prostřednictvím svých orgánů, tj. ústředními správními orgány (ministerstva a jinými ústředními správními úřady) či jejich územně dekoncentrovanými úřady (např. okresní správa sociálního zabezpečení),
- **nepřímo** prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy (nestátních), na něž výkon státní správy přenesl jako je tomu v případě výkonu přenesené působnosti obcí a krajů (v rámci decentralizace státní správy).

Veřejnoprávní korporace jako subjekty veřejné správy

Veřejnoprávní korporace (např. obce a kraje) jsou svým charakterem organizované subjekty veřejné správy, kterým byla Ústavou České republiky, svěřena moc samostatně plnit úkoly ve veřejném zájmu. Mezi základní **znaky veřejnoprávních korporací** patří:

- právní základ, (jsou založeny zákonem nebo jiným „vrchnostenským“ aktem vydaným na základě zákona)
- občané (žijící na území obce (kraje))
- vlastní území (vyznačen katastrálním územím);
- postavení právnické osoby (samostatně způsobilá k majetkovým a jiným právně závazným úkonům, jakož i způsobilými nést za své závazky odpovědnost, na vlastní účet, vlastním jménem),
- ekonomická nezávislost (má vlastní rozpočet)
- výkon veřejné správy (státní správu i samosprávu),
- nezávislost na státních správních úřadech v rozsahu úkolů a oprávnění, které jim byly svěřeny.

Státní dozor je vykonávat pouze na kontrolu zákonnosti, hospodaření s finančními prostředky státu.

Veřejnoprávní korporace lze dělit na:

- **územní** (charakteristické je členství tj. trvalý pobyt fyzických osob nebo sídlo právnických osob na jejich území. Územními veřejnoprávními korporacemi jsou obce (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) a kraje (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích).
- **zájmové (profesní)**, členství s povinným členstvím (komory advokátní, notářské, stomatologické, daňových poradců), s nepovinným členstvím (Hospodářská a agrární komora).

Veřejný ústav jako subjekt veřejné správy

Veřejným ústavem je subjekt veřejné správy vytvořen za účelem zajištění určitého trvalého úkolu či služby. Mezi znaky veřejného ústavu patří:

➤ **samostatné veřejné ústavy**, které mohou být zřizované pouze zákonem nebo právním předpisem vydaném na jeho základě. Stávají se tak právníckými osobami způsobilými k právům a povinnostem **vymezeným zřizovacím právním předpisem**

➤ **nesamostatné veřejné ústavy**, které nejsou samostatnými právníckými osobami a vznikají zpravidla jako zvláštní organizační jednotky z vůle subjektu či konkrétního vykonavatele veřejné správy. Interní předpisy zřizovatele poskytují pak takovému ústavu určitou volnost potřebnou k plnění jeho úkolů.

Oproti veřejnoprávním korporacím veřejné ústavy nedisponují členy ale zajišťují subjektům užívajícím tyto ústavy věci a hodnoty. Uživatelé pak musí zachovávat určitá pravidla stanovená ústavem. Jedná se např. veřejné galerie, obecní (městské) nemocnice.

Veřejný podnik jako subjekt veřejné správy

Veřejný podnik (čl. 31, 86 a 295 Smlouvy o ES) nemá oproti veřejnému ústavu většinou trvalý charakter. Je právníckou osobou vykonávající určitou část úkolů veřejné správy na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi subjektem soukromého podnikání a oprávněným subjektem veřejné správy. (jedná se o zvláštní a specifické úkoly ve veřejném zájmu, orgány veřejné moci, mají zde rozhodující vliv, např. vydávání technických norem, veřejná doprava, autorizována technická kontrola stavu motorových vozidel)

Fyzická osoba, právnícká osoba

Fyzickou osobu podle občanského práva je považován kterýkoliv člověk jako biosociální bytost, zásadně bez ohledu na možnou další specifikaci, jakou je pohlaví, věk, zdravotní stav či vzdělání.

Právnícká osoba je samostatný subjekt práv a závazků vytvořený zpravidla jako tzv.:

➤ **osobní** skupinou subjektů (členové, společníci, akcionáři) nebo jedním člověkem (jediným zakladatelem) a odvozující svou právní subjektivitu, tj. způsobilost k právům a povinnostem, jakož i způsobilost k právním úkonům od subjektivity ji tvořících fyzických osob,

➤ **majetkový** (sdružení majetku, nadace, nadační fondy) odvozující svou subjektivitu od subjektivity zřizovatele nadace a subjektivity osob tvořících správu nadace.

Občanský zákoník za právnícké osoby označuje:

- sdružení fyzických nebo právníckých osob (korporace),
- účelová sdružení majetku (nadace, nadační fondy),
- jednotky územní samosprávy (základní a vyšší územní samosprávné celky),
- jiné subjekty, o kterých tak stanoví zákon (např. spolky, státní podniky, příspěvkové organizace státu i územních samosprávných celků, společenství vlastníků bytových jednotek).

U všech druhů právníckých osob uvedených v zákoně je možno vyzorovat následující **definiční znaky** způsobilost k právům a povinnostem, k právnímu jednání, způsobilost deliktů, majetková samostatnost včetně určitého stupně formalizace organizační struktury.

Jiné subjekty veřejné správy

Jsou subjekty, které zabezpečují úkoly veřejné správy, zejména v oblasti veřejných služeb, správy majetku. Mohou jimi být jak fyzické, tak i právnícké osoby soukromého práva, jestliže zákonem nebo rozhodnutím příslušného státního orgánu byla na ně přenesena veřejnoprávní působnost. Pro případ, že na jedné straně je subjekt veřejného práva pak může

být uzavřená veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je plnění určitých veřejných úkolů (vodní stráž, lesní stáž).

3.1.2 ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Organizační strukturu orgánů veřejné správy lze z hlediska zásad členit:

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

Princip centralizace (koncentrace) se vyznačuje tím, že organizace rozhodovacích pravomocí je vyhrazená ústředním správním úřadům. **Princip decentralizace** naopak umožňuje přerozdělit úkoly na orgány územních samosprávních celků v rámci přenesené působnosti (např. matriční úřad příslušné obce (města) vykonává státní správu na základě přenesené působnosti státem).

Princip dekoncentrace je delegací výkonu státní správy z centra na územní státní správu. Jedná se o převedení státní správy z ústředních správních úřadu na jejich územní pracoviště (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí a jeho územní pracoviště Úřadu práce České republiky, Ministerstvo financí a jeho územní pracoviště finanční ředitelství).

Princip územní vymezuje působnost správních orgánů ve vztahu k určitému území. V tomto ohledu rozlišujeme působnost správních orgánů na celostátní (ministerstva) a na ty, které vykonávají svou působnost v územních obvodech (orgány obcí).

Princip rezortní (odvětvový), vychází z hierarchie nadřízenosti a podřízenosti a je zpravidla kombinován s principem územním (např. finanční správa je vykonávána Ministerstvem financí, finančními ředitelstvími a pracovišti finančního úřadu).

Princip monokraticky znamená, že v čele správního orgánu stojí jediná osoba s rozhodovací působností a odpovědností (např. ministr, ředitel Úřadu práce České republiky, Krajský hygienik).

Princip kolegiální, z pojmu lze vysledovat orgán je tvořen více jak jednou osobou a pro rozhodnutí je zapotřebí souhlasné vůle většiny osob, které orgán tvoří (např. obecní zastupitelstvo, rada kraje).

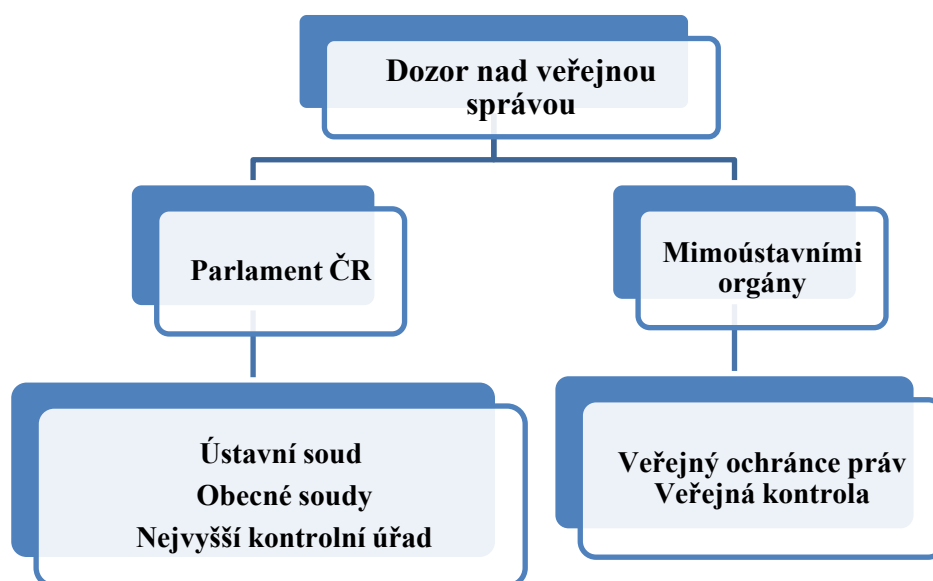
Princip volební se vztahuje k ustavování veřejnoprávních orgánů a vyskytuje se tam kde je orgán volen shodnou vůlí osob, které o ustavení rozhodují (např. volba starosty obecním zastupitelstvem).

Princip jmenovací, znamená to, že k výkonu řídicí funkce ve veřejnoprávním orgánu je potřeba jmenovací dekret. (např. starosta obce tajemníka obecního úřadu, prezident jmenuje na návrh předsedy vlády ministra).

3.1.3 SPRÁVNÍ DOZOR

Kdo řídí kontroluje, takto lze charakterizovat pojem nejen správní dozor, ale i postavení vedoucích úřadů a jejich právní odpovědnost za chod svěřeného. Dozor, kontrola, dohled jsou významnou činností správních úřadů jako orgánů veřejné správy. Dozor oproti kontrole veřejné správy je oprávněnými realizována následně tj. po uskutečnění stanoveného úkolu např. stavba. Dozor je vykonáván správním úřadem vůči fyzickým a právnickým osobám, které jsou adresáty veřejné správy (vůči dozorovaným subjektům). Dozor správních úřadů je prováděn zásadně na základě oprávnění, který vymezuje rozsah dozoru včetně označení nutných prostředků k jejímu výkonu. Dozorový orgán je povinen prokázat se též oprávněním (např. písemným pověřením). Subjekty, kteří podléhající dozoru poskytují dozorovému orgánu součinnost, v tomto ohledu mj. předkládají doklady nezbytné k provedení úkonu, vstup do objektu, zázemí. **Správním dozorem** je např. celní dozor, hygienický dozor, dozor v památkové péči, stavební dozor.

Jestliže dozorový orgán zjistí **porušení povinnosti** vyplývajících z právního předpisu nebo povinnosti uložených správním orgánem rozhodnutím, **je oprávněn** využít prostředků k nápravě. Mezi takové patří např. omezení nebo ukončení určité činnosti (např. dozor v oblasti památkové péče), uzavření provozovny (např. hygienický dozor) a v neposlední řadě uložení pokuty za přestupek.



Zdroj: vlastní

3.1.4 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Kontrola, kontrolní činnost patří nepochybně mezi základní činnosti nejen vedoucích správních úřadu. Veřejná správa kontroluje především sama sebe, vykonává ji v rámci nadřízenosti a podřízenosti při výkonu státní správy (speciální je dozor státní správy nad vý-

konem samosprávy) Kontrola je činnost na základě, jejichž úkolem je mj. prevence, předcházet negativním jevům, jde o soustavné sledování procesů v oblasti správy věcí veřejných.

Ve veřejné správě je kontrola jedna ze základních úkolů, je prováděná buď přímo nebo delegací. Kontrolní činností je zjišťováno, zda skutečný stav je v souladu se stavem stanoveným právními předpisy. Mezi druhy kontrol patří vnitřní a vnější kontrola, předběžná kontrola, průběžná a následná kontrola.

V této podkapitole bude pozornost bude věnována vnější kontrole a to:

- Parlamentní kontrola
- Kontrola realizována Nejvyšším kontrolním úřadem.
- Kontrola realizována Veřejným ochráncem práv.
- Kontrola vykonávaná nezávislými soudy.

Státní moci představuje moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Zákonodárná moc je považována v oblasti veřejné správy za určující. Moc výkonná je odvozená od moci zákonodárné, která v České republice náleží Parlamentu České republiky. Přijímání ústavních zákonů, zákonů, schvalování mezinárodních smluv je hlavní činností Parlamentu České republiky a z toho vyplývající význam veřejné správy, která je součástí moci výkonné. Veřejná správa zákony realizuje, vykonává.

Zákonodárná moc ovlivňuje správu věcí veřejných prostřednictvím zákonů. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky je v Ústavě České republiky koncipován jako **dvoukomorový**, kterými jsou Senát a Poslanecká sněmovna.

Poslanecká sněmovna ČR vykonává politickou kontrolu vůči vládě ČR především:

- Vyslovováním důvěry nebo nedůvěry
- Interpelací vlády jako celku nebo jejich jednotlivých členů
- Právním předvolat člena vlády

Parlamentní kontrola je uskutečňována výbory a komisemi Poslanecké sněmovny a Senátu:

- Zvláštní parlamentní orgány pro kontrolu zpravodajských služeb a kontrolu užití operační techniky Policií ČR
- Přímý vliv na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu

Parlament České republiky je **nejvýznamnější institucí ovlivňující veřejnou správu**, právními předpisy mj. vymezuje strukturu orgánů veřejné správy a stanoví působnost a pravomoc správních orgánů. Ve vztahu k veřejné správě **parlamentní kontrola veřejné správy** zahrnuje schvalování státní rozpočtu formou zákona, projednávání státního závěrečného účtu. Poslanecká sněmovna je oprávněná zřizovat vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění věci veřejného zájmu na návrh 1/5 poslanců. Jak je výše uvedeno, právo poslanců interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti.

3.1.5 SOUDY A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Podstatou soudní moci je výkon soudnictví, pouze soudy jsou oprávněné rozhodovat o vině a trestu. Ústava České republiky stanoví, že výkon soudní moci přísluší nezávislým soudům

jako ústavním orgánům, a to bez ohledu na jejich postavení v soudní soustavě. Správní soudnictví je povoláno k soudnímu přezkum správních aktů aplikace práva (rozhodnutí) i postupů veřejné správy při rozhodování o právech, právem chráněných zájmem účastníků správního řízení. Soudy poskytují ochranu veřejným právům před nezákonnými rozhodnutími, nezákonnými postupy před nezákonnou činností veřejné správy. Právní úprava je stanovena zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů. Ve správním řízení rozhodují krajské soudy (správní senáty), Nejvyšší správní soud, Ústavní soud:

- žalobách proti rozhodnutí správních orgán
- ochraně proti nečinnostem správních orgánů, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánů
- kompetenčních žalobách
- ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem

Soustavu orgánů soudní moci, které vykonávají soudní moc jménem republiky tvoří:

Ústavní soud je ústavní orgán ochrany ústavnosti. Zjistí-li nesoulad, je oprávněn rozhodnout (vydat nálezn) o zrušení právního předpisu nebo jeho části, který je závazný pro každého mj.:

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

Ústavního soudu má **15 soudců, které** jmenuje prezident České republiky se souhlasem Senátu na dobu 10 let. Podmínkou jmenování soudcem je bezúhonnost, volitelnost do Senátu tj. dosažení 40 let věku, má vysokoškolské právnické vzdělání, činnost v právnickém povolání nejméně po dobu 10 let. Soudce Ústavního soudu se své funkce ujímá složením slibu do rukou prezidenta republiky.

Obecné soudy, jsou povolány především k tomu, aby zákonným způsobem poskytovaly ochranu právům. Veřejnou správu ovlivňují a kontrolují v rámci tzv. správního soudnictví, jehož výkon spočívá v přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, vydávaných ve správním řízení, a to na základě podaných žalob nebo opravných prostředků. Právní vymezení správního soudnictví je od počátku roku 2003 vymezeno zákonem č. 155/2002 Sb., o správním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

Obdobně jako soudci Ústavního soudu, jsou i soudci obecné soustavy soudu do své funkce jmenováni prezidentem republiky. Rozhodnutí prezidenta o jmenování vyžaduje spolupodpis předsedy vlády (kontrasignaci) nebo jim pověřeného člena vlády. Soudce je do funkce jmenován bez časového omezení a své funkce se ujímá složením slibu (do rukou ministra spravedlnosti).

3.1.6 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD A VEŘEJNÁ SPRÁVA

- Nejvyšší kontrolní úřad byl zřízen Ústavou České republiky, v čl. 97 a následujících vymezuje existenci nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ). Zákonem č. 166/1993 Sb., o NKÚ ve znění pozdějších předpisů je podrobně upravená struktura, organizace a působnost. **Nezávislost** NKÚ Ústava České republiky sice deklaruje, ale blíže nevymezuje, ta je chápána ve vztahu k moci zákonodárné, výkonné a soudní a tím také ve vztahu k vládě a ústředním správním úřadům. Nezávislost je limitována i způsobem utvářením orgánů NKÚ, tj. **prezident NKÚ**, a **viceprezident**, oba jmenuje prezident České republiky na návrh Poslanecké sněmovny, která poté na návrh prezidenta NKÚ volí **15 členů** úřadu. Výkon kterékoliv funkce v NKÚ je neslučitelný s výkonem jakékoliv jiné funkce ve veřejné správě, s funkcí poslance či senátora, soudce i státního zástupce. Dalšími orgány NKÚ jsou senáty zřizované pro kontrolní akce 3 a více členů NKÚ a kárná komora, kterou tvoří prezident NKÚ a 2 soudci Nejvyššího soudů jmenováni předsedou tohoto soudu.

NKÚ svoji kontrolní působnosti do veřejné správy zasahuje významně, podléhají jak ústřední i územní správní úřady, tak obce a kraje. **Účelem** kontrolní činnosti NKÚ je hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.

3.1.7 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Postavení, činnost a rozsah působnosti Veřejného ochránce práv jsou stanovené zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen VOP). VOP poskytuje ochranu před jednáním úřadů a institucí, které jsou v rozporu s právem, a neodpovídá zásadám demokratického právního státu, dobré správy a před nečinností a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Je nezávislým orgánem, volen Poslaneckou sněmovnou na období 6 let, není ji však odpovědný ze své činnosti. VOP může funkci vykonávat, je-li zvolen, maximálně po dva po sobě jdoucí funkční období. V době nepřítomnosti zastupuje ochránce jeho zástupce, kterého může ochránce pověřit výkonem části své funkce i po dobu své přítomnosti. Postup při jmenování a odvolávání zástupce ochránce je takřka totožný s postupem stanoveným pro ochránce samého.

Charakter kontrolní činnosti VOP je doplňkový a formální, působí zejména svou autoritou a přesvědčivostí názorů.

Každý občan, právnická osoba se má právo obrátit se na VOP s podnětem, a to ve věci, která patří do jeho působnosti ať už písemně nebo ústně do protokolu (bezplatně). Podnět, musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem. Při vyřizování podnětů VOP postupuje v souladu s právními předpisy, v rámci prováděného šetření je oprávněn mj. vstupovat s vědomím vedoucího úřadu do všech prostor úřadu, nahlížet do spisu, klást otázky zaměstnancům. Zjistí-li šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve vedoucího správního orgánu, aby se ke zjištění do 30 dnů vyjádřil. Nesplní-li správní orgán ve stanovené lhůtě opatření či nápravu VOP oznámí tuto skutečnost nadřízenému správnímu orgánu úřad.

VOP z hlediska pravomocí nemá nařizovací oprávnění, nemůže též zasahovat do poměrů kontrolovaných subjektů dává pouze závazná doporučení. Působnost VOP se mj. nevztahuje na činnost Parlamentu České republiky, prezidenta republiky a vládu, NKÚ, zpravodajské služby.

3.2 Závěr

Vliv veřejností na veřejnou správu patří k nejvýznamnějším nástrojům ovlivňování a kontroly veřejné správy. Formy, které veřejnost může uplatnit jsou rozmanité. Ve veřejné správě je kontrola jedna ze základních úkolů, je prováděná buď přímo nebo delegací. Kontrolní činností je zjišťováno, zda skutečný stav je v souladu se stavem stanoveným právními předpisy. Mezi druhy kontrol patří vnitřní a vnější kontrola, předběžná kontrola, průběžná a následná kontrola. Vnější kontrola ve veřejné správě je prováděná Parlamentem ČR, Nejvyšším kontrolním úřadem, Veřejným ochráncem práv a též nezávislymi soudy.

Dalšími formami kontroly může být podávání stížností, oznámení a podnětů orgánům státní správy zejména podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podávání petic podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Občan i právnická osoba mohou využít práva na informace o činnosti orgánu veřejné správy, které se opírá zejména o LZPS, která ve svém čl. 17 zakládá právo na informace a jemu odpovídající povinnost informace poskytovat. Právo je konkretizováno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace může být omezena pouze zvláštními zákony.

Významným právním předpisem, který umožňuje kontrolu ve veřejné správě je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který chrání subjekty před únikem osobních dat s výjimkou případů, kdy zákony práci s daty předpokládají. K doзору nad dodržováním povinnosti z tohoto zákona vyplývajícím je zřízen nezávislý Úřad pro ochranu osobních údajů.



KONTROLNÍ OTÁZKY

Vyjmenujte typy subjektů veřejné správy.

Uveďte činnost Veřejného ochránce práv.

Kontrolu veřejné správě realizovány veřejností. Popište ji.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Třetí kapitola svým obsahem navazuje na předchozí získané znalosti. Subjektem veřejné správy není jen stát, nebo veřejnoprávní korporace, ale i fyzické a právnické osoby zmocněné zákonem nebo rozhodnutím příslušného státního orgánu. Organizační principy veřejné správy stanoví podmínky fungování veřejné správy. Je nezbytné, získat znalosti z oblasti zásad centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, územní a resortní, monokratický a kolegiální.

Tato část studijní pomůcky se věnuje problematice správního dozoru, na který navazují další části, kde je prostor věnován jednotlivým subjektům, které provádějí ve veřejné správě kontrolu, zvláště Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Veřejnému ochránci práv a soudům.

4 VEŘEJNÁ SPRÁVA - STÁTNÍ SPRÁVA



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola seznámí studenty s postavením orgánů státní správy, kterým je zákonem svěřen výkon státní správy ve vymezené působnosti a pravomoci. Pro organizaci státní správy je charakteristická její hierarchická struktura, ze které vycházejí **vztahy nadřízenosti a podřízenosti** jednotlivých stupňů systému.



CÍLE KAPITOLY

Cílem kapitoly je přiblížit širokou působnost a činnost orgánů státní správy a to jak ústřední tak i územní státní správy



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Klíčová slova: veřejná správa, státní správa, struktura, práva, povinnosti, odpovědnost.

4.1 Úvod

Organizace státní správy tvoří soubor orgánů státní správy a instituce výkonné moci, které bezprostředně státní správu nevykonávají, přesto mají značný vliv na její výkon. Jedná se o nejvyšší orgány státu, prezidenta a vládu České republiky. Oba tyto instituty jsou součástí moci výkonné.

4.2 Výkladová část

Soustavu správních úřadů tvoří ministerstva, jiné ústřední správní úřady a další správní úřady s celostátní působností, tyto jsou přímými vykonavateli státní správy jako součástí veřejné správy. Působnost a činnost ústředních správních úřadu (ministerstev a jiných ústředních správních úřadů) organizuje, řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky, je vrcholným orgánem výkonné moci.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje působnost jednotlivých ministerstev (14) a dalších ústředních správních úřadů (17) tzv. **kompetenční zákon**. Ustanovení § 20 a násl. citovaného zákona stanoví, že:

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy uvedené v části první (dále jen "ministerstva") plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné. Veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. **Zpracovávají koncepcí rozvoje svěřených odvětví** a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České socialistické republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost.

Dále předkládají za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavení návrhů státních rozpočtů republiky a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu. Zaujímají stanovisko k návrhům, které předkládají vládě České socialistické republiky jiná ministerstva, pokud se týkají okruhu jejich působnosti. Pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České socialistické republiky;

- **připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti,**
- **připravují i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila;**
- **dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.**

Navzájem si vyměňují potřebné informace a podklady, podřízené orgány státní správy jim podávají zprávy a sdělují údaje, které si příslušná ministerstva vyžadují v rozsahu nezbytně nutném pro plnění svých úkolů.

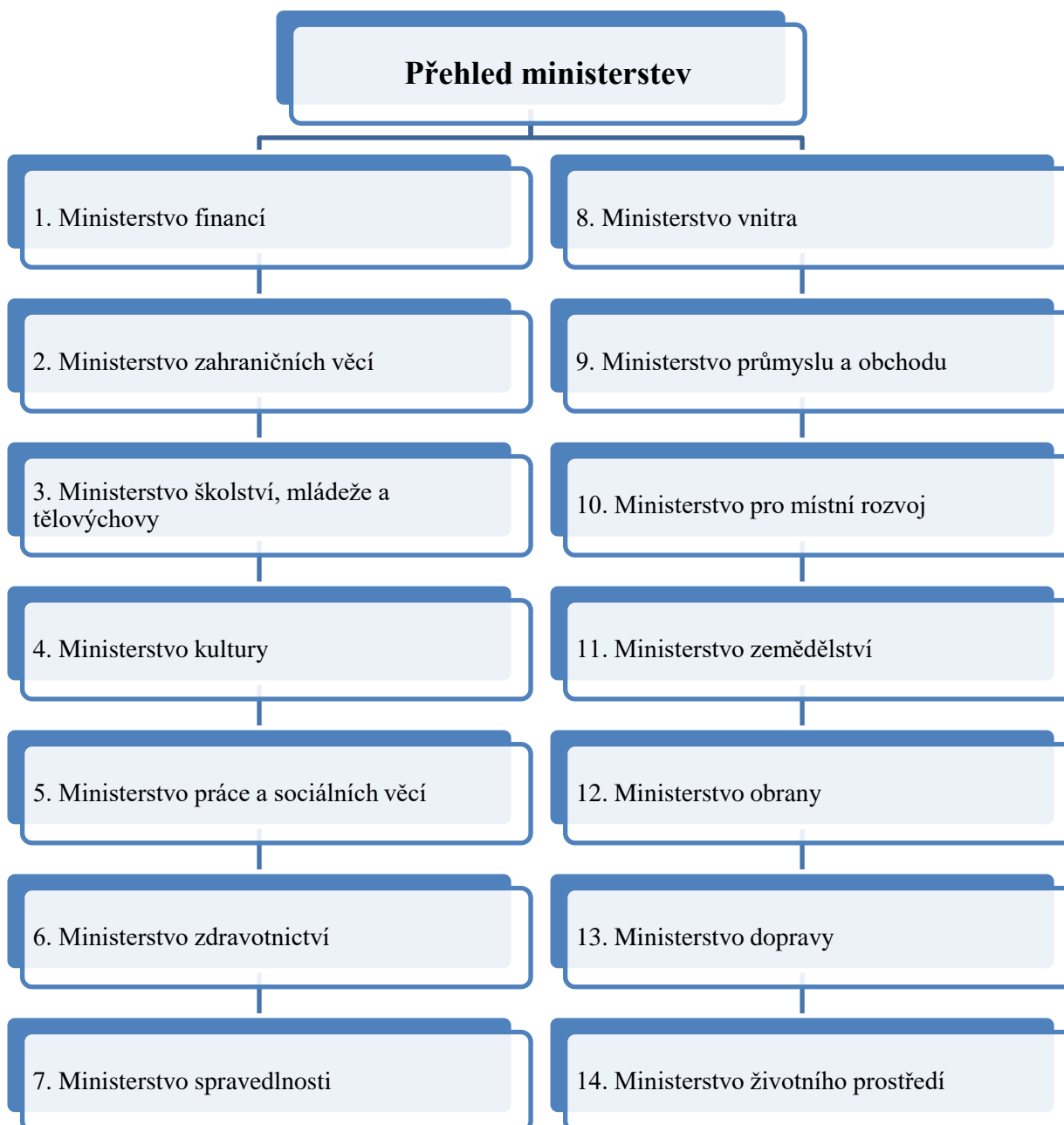
Ustanovení § 28 cit. zákona uvádí, že **činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky**. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky, jejich orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda, plní Úřad vlády České republiky.

Každé z ministerstev má postavení odvětvového, případně průřezového ústředního správního úřadu (např. podle ustanovení § 9 cit. zákona **Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci**, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, **sociální péči, péči a pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc**, a pro další otázky mzdové a sociální politiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí spolu s Ministerstvem financí připravuje a předkládá vládě návrhy právních úprav v oblasti odměňování státních zaměstnanců.

Jedná se o monokratické orgány, v jejichž čele stojí ministr. Od jiných ústředních správních úřadů se odlišují zejména tím, že:

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

Působnost jednotlivých ministerstev je vymezena výše zmíněným kompetenčním zákonem viz příloha č. 5.



Zdroj: vlastní

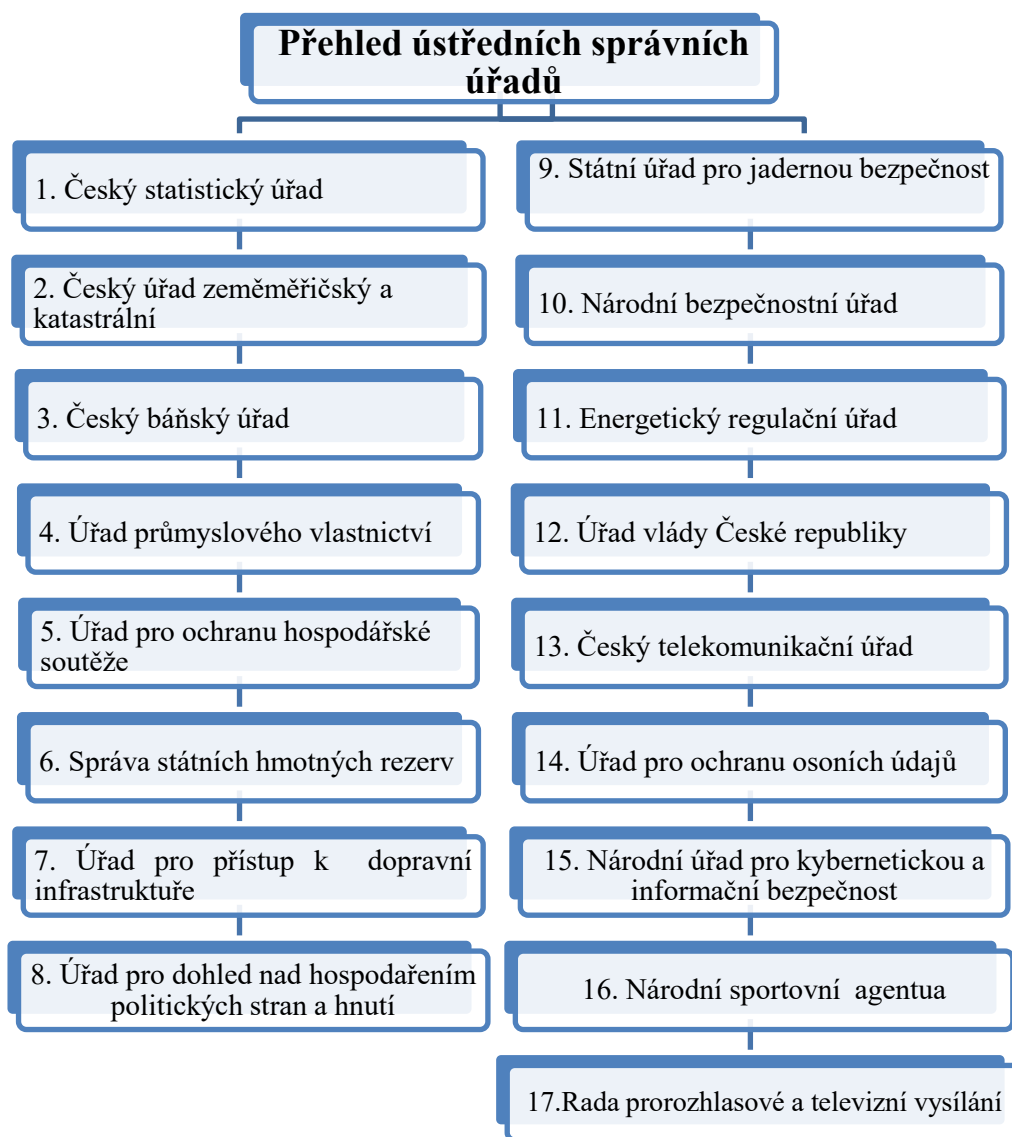
Jiné ústřední správní úřady.

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

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

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

Zdroj: vlastní



K dalším poradním, pracovním a jiným orgánům, jejichž činnost zajišťuje úřad vlády ČR, patří zejména:

- Zmocněnkyně vlády pro lidská práva
- Národní ekonomická rada vlády
- Bezpečnostní rada státu
- Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí
- Výbor pro Evropskou unii
- Rada vlády pro záležitosti romské menšiny
- Rada vlády pro lidská práva
- Rada vlády pro národnostní menšiny
- Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

- Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky
- Rada vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost
- Rada pro výzkum, vývoj a inovace

Úřad vlády České republiky vykonává rovněž funkci *správce části státního majetku*, jenž je v operativním využití vlády či jejích orgánů a slouží zejména k reprezentativním účelům nejen vlády i jiných Ústavních činitelů a orgánů např. Kramářova vila, Lichtenštejnský palác, Hrzánský palác, vila prezidenta Beneše v Sezimově Ústí.

4.3 Územní státní správa

Ve veřejné správě je rozhodující role při správě věcí veřejných, svěřená ústřední státní správě. Reformy veřejnosprávních systému, zahájené v demokratických zemích počátkem sedmdesátých let minulého století, se projevily i v našich podmínkách. Bylo zřejmé, že veřejnou správu nelze vykonávat z centra prostřednictvím jejích ústředních orgánů. Stále častěji se objevují tlaky na přiblížení dostupnosti veřejných služeb v obcích a krajích. V období devadesátých let minulého století je výkon státní správy decentralizován v návaznosti na stávající územně správní členění států do menších stupňů veřejné správy. Vedle ústřední státní správy vzniká tzv. **územní státní správa**. Tvoří ji o úroveň nižší stupeň veřejné správy než ty, které jsou vykonávány ústředními správními orgány.

Reformy veřejné správy v České republice a v jejím rámci i územní státní správy probíhá jako v jiných zemích ve znamení uskutečňování základních cílů reformy, tj. přiblížení veřejné správy jejím adresátům, výkonu veřejné správy jako výkonu veřejné služby a v neposlední řadě realizace jejich základních principů, kterými jsou demokratizace, decentralizace, dekoncentrace. Jak z výše uvedené vyplývá je možno rozlišit tyto subjekty územní státní správy:

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

Příklad .:

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



Zdroj: vlastní

4.3.1 DECENTRALIZOVANÁ STÁTNÍ SPRÁVA

Je nasnadě, že z hlediska ekonomického a technického zabezpečení není účelné, aby pro veškerý výkon státní správy existovaly zvláštní dekoncentrované správní orgány. Státní správu proto vykonávají i jiné oprávněné **subjekty veřejné správy než stát, na které byl výkon státní správy zákonem, přenesen.**

Výkon státní správy může být přenesen na základě zákona na **orgány obcí a krajů**. Přenesení výkonu státní správy vyplývá přímo z Ústavy České republiky. Samosprávné orgány vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti. Samosprávné územní celky pak vykonávají vedle vlastní samosprávné moci (samostatná působnost) i svěřenou část výkonu státní moci (přenesená působnost), jako orgány dekoncentrované státní správy.

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

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

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

Ve třetím stupni jsou to obce s **rozšířenou** působností. Obecní úřady těchto obcí vykonávají státní správu ještě v širší věcné působnosti než v předchozím stupni a ve větším správním obvodu. Tato rozšířená věcná působnost může být určena pouze zákonem. Každá obec na území České republiky je součástí správního obvodu některé z obcí s rozšířenou působností.

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

4.4 Závěr

Soustavu správních úřadů tvoří ministerstva, jiné ústřední správní úřady a další správní úřady, s celostátní působností, tyto jsou přímými vykonavateli státní správy jako součástí veřejné správy. Ústřední správní orgány organizují, řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky jako vrcholný orgán výkonné moci. Veřejnou správu realizují ústřední orgány státní správy, územní orgány státní správy a též v rámci přenesené působnosti správní orgány územních samosprávných celků a fyzickým a právnickým osobám.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Čtvrtá kapitola seznamuje studenty s postavením orgánů státní správy v rámci organizace veřejné správy. Soustavu ústředních správních úřadů tvoří ministerstva, jiné ústřední správní úřady. Územní státní správa přibližuje výkon státní správy subjektům, kteří službu požadují (pracoviště katastrálního úřadu). Výkon státní správy v rámci přenesené působnosti realizuje na základě zákona orgány obcí a krajů, matriční úřad, živnostenský úřad). Vedle samostatné působnosti tak orgány obce a krajů vykonávají státní správu v přenesené působnosti na základě pověření státu.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Vysvětlete pojem územní státní správa, čím se odlišuje od ústřední státní správy?

Jaká je role vlády České republiky ve vztahu výkonné moci?

Uveďte příklady územních správních úřadů podle jejich působnosti.

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Vyberte buď Okresní správu sociálního zabezpečení, nebo pracoviště Úřadu práce České republiky anebo pracoviště Katastrálního úřadu v Opavy. Zjistěte jejich rozsah činností, jednu z nich vyberte a v podrobnostech popište. Dalším úkolem je vyhledat právní předpis (právní předpisy), kterými se jejich činnosti řídí a jednu publikaci, která se věnuje sledované problematice. Nezapomeňte na správnost citace. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 normostran do IS SU dle termínu stanoveného vyučujícím na počátku semestru

5 VEŘEJNÁ SPRÁVA- SAMOSPRÁVA

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola navazuje na přecházející kapitolu zaměřenou na státní správu. Pozornost je krátce věnovaná zájmové samosprávě, následně je prostor věnován problematice územní samosprávy. Studenti jsou obeznámeni s příslušnou mezinárodní, evropskou a vnitrostátní právní úpravou. Podstatná část je následně věnovaná obecní a krajské samosprávě a orgánům obcí a krajů.

CÍLE KAPITOLY



Cílem kapitoly je vysvětlení fungování zájmové (profesní) a územní samosprávy s ohledem na diferenční znaky oproti státní správě.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Klíčová slova: občan, veřejná správa, samospráva, obec, kraj, orgány samosprávy, právo, povinnost, odpovědnost

5.1 Úvod

Tato kapitola navazuje na předchozí kapitolu. Samospráva je součástí **veřejné správy, která je vykonávána jinou institucí než státem** (nestátním subjektem, veřejnoprávní korporací). Je relativně samostatná, nezávislá na státu, stát bez samosprávy může existovat, samospráva bez státu nikoliv. Relativnost samostatnosti vyplývá ze skutečnosti, že stát vytváří pro samosprávu podmínky jejího fungování. **Stát zasahuje do samosprávy** tím, že vydává zákony, kterými vymezuje rozsah výkonu státní správy, působnost, pravomoc samosprávy.

5.1.1 VÝKLADOVÁ ČÁST

Režim v nestátním subjektem, veřejnoprávní korporací). Je relativně samostatná, nezávislá na státu. Lze konstatovat, že stát bez samosprávy může existovat, samospráva bez státu, ne. **Stát zasahuje do samosprávy** prostřednictvím zákonů, kterými vymezuje rozsah výkonu státní správy, působnost, pravomoc samosprávy (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praha).

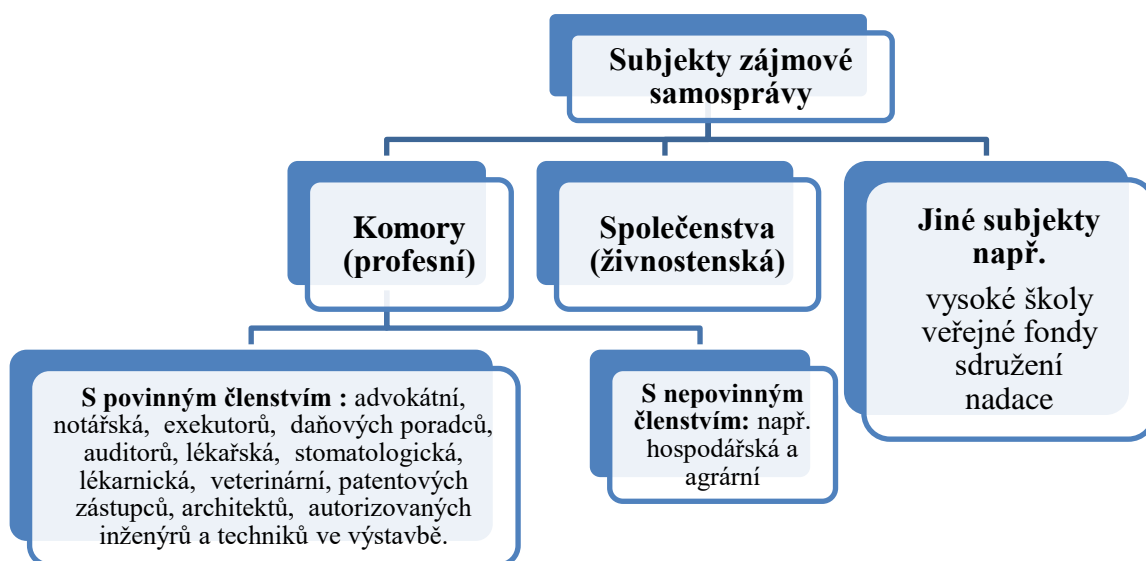
Do samotné působnosti může stát zasahovat pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Některá mocenská rozhodnutí samosprávy jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení např. Policie České republiky, Armády České republiky).

Samosprávu lze též chápat jako výraz autonomie a nezávislosti na celku ve spojení s výkonem povinností, které jsou na samosprávu státem delegovány, aby ovlivňovala určitou skupinu společenských vztahů.

Jak už bylo uvedeno samospráva se dělí na územní a zájmovou, **samospráva je činnost na určitém územní** (katastrální území), tj. vykonávanou obecními nebo krajskými (samosprávami. Zájmovou (profesní), samosprávu uskutečňují různá zájmová sdružení, jako jsou profesní komory, např. advokátní komora, lékařská komora dále podnikatelské komory. Obě formy samosprávy spojuje to, že **stojí v protikladu státní správě a jsou závislé na úrovni její decentralizace.**

Zájmová (profesní) samospráva

Samospráva tohoto charakteru má společný zájem, může být svěřeno právo na samostatné rozhodování o vlastních záležitostech. Významnou složkou právního základu zájmové samosprávy je možnost regulovat svými předpisy chování členů samosprávného sdružení. Zájmová (profesní) samospráva je nejčastěji reprezentována subjekty uvedenými v následujícím schématu.



Zdroj: vlastní

5.1.2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA.

Následující podkapitola s názvem „Územní samospráva“ je Ústavou České republiky vymezený funkční celek, který je oprávněn rozhodovat o svých záležitostech, vlastním jménem na vlastní. Územní samosprávu v České republice tvoří územní samosprávné celky, a to

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

Specifické postavení při výkonu územní samosprávy má **hlavní město Praha**, které je obcí s působností kraje, je hlavní město, sídelní město. Územní samosprávné celky jsou v Ústavě České republiky vymezeny jako **územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu**. Ústavními reprezentanty a vykonateli této samosprávy jsou pak **zastupitelstva obcí a krajů**, jejichž členové jsou na 4 roky přímo voleni občany tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.

Relativní oddělení územní samosprávy od státu a státní správy je zvýrazněna dalším ústavním vymezením územních samosprávných celků jako **veřejnoprávních korporací**, které mohou mít svůj vlastní majetek, mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu a k tomu jsou vybaveny vlastní právní subjektivitou. Občanský zákoník v souladu s tím zařazuje obce a kraje mezi právnické osoby.

Historicky je České republice aplikován tzv. spojený systém výkonu územní veřejné správy. Územní samosprávné celky vykonávají nejen samosprávu v rámci své **samostatné působnosti**, ale v souladu s decentralizací státní správy, stát na ně přenáší i plnění úkolu státu tj. výkon státní správy v **přenesené působnosti**. Rozsah přenesené působnosti je ovšem limitován Ústavou České republiky tak, že nikdo jiný než zákon nemůže územním samosprávným celkům stanovit, kdy jsou správními obvody a jen zákon nemůže svěřit jejich orgánům výkon státní správy.

Pro vývoj veřejné správy, byl mezníkem rok 1990, přijetím zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) bylo v České republice obnoveno obecní zřízení v intencích předválečných a rakouskouherských právních úprav. Nicméně po přijetí tohoto zákona byla s účinností od 1.1.1993 přijata Ústava České republiky, která vymezila dílčí úpravy v postavení obcí. Posléze byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který novelizoval ústavní vymezení územní samosprávy.

Stále intenzivnější proces začleňování České republiky do evropských struktur vyvolal i potřebu přizpůsobit obecní zřízení evropským standardům vymezeným zejména v Evropské chartě místní správy Rady Evropy, ke které jsme v roce 1999 přistoupili. V druhé polovině 90 let minulého století byly zahájeny přípravné práce pro reformu územní veřejné správy. V tomto ohledu bylo potřeba upravit právní vztahy obcí a krajů, vymezit postavení statutárních měst a jejich vztahů k městským částem nebo obvody, řešit kontrolu a dozor nad dodržováním zákonnosti v činnosti orgánů obce a kraje.

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

5.1.2.1 Prameny právní úpravy

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

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

Základní mezinárodní a vnitrostátní dokumenty územní samosprávy

- Evropská charta místní samosprávy,
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších právních předpisů,
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších právních předpisů,
- Zákon 131/2000 Sb., o Hlavním městě Praze, ve znění pozdějších právních předpisů.

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

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

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

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

Ústava České republiky předně v rámci základních ustanovení čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků (tj. obcí a krajů), za druhé věnuje územní samosprávě celou hlavu sedmou (čl. 99 až 105). Ústava stanoví, že Česká republika se člení na **obce**, které jsou **základními územními samosprávnými celky** a na **kraje**, které jsou **vyššími samosprávnými celky**. Územní samosprávné celky charakterizuje jako společenství občanů, která má právo na samosprávu. **Obec je vždy součástí kraje**, který lze vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem. Orgán, který samostatně spravuje obec nebo kraj je zastupitelstvo. Ústava České republiky rovněž stanoví závazně právní formu obcí a krajů. Tyto celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

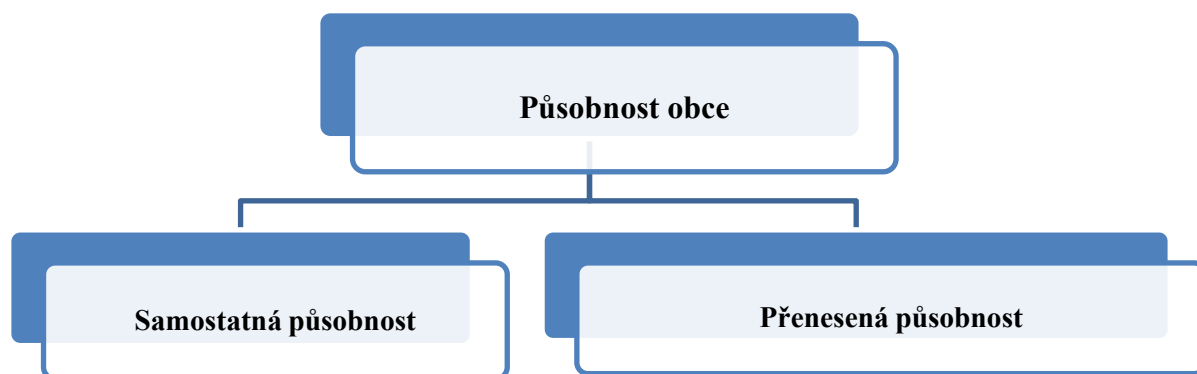
Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Působnost zastupitelstev obcí a krajů může

být stanovena jen zákonem a obce a kraje mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Zákon o obcích a zákon o krajích (dále jen “obecní zřízení” nebo “krajské zřízení”) konkretizují ustanovení Ústavy České republiky a naplňují principy obsažené v Evropské chartě místní samosprávy, kterou Česká republika ratifikovala v roce 1998. Z hlediska vymezení pojmu **obec jako základního územního samosprávného celku** nepřináší obecní zřízení oproti Ústavě České republiky nic nového. Obdobně to platí i o krajském zřízení. Obě zřízení se však podrobně zabývají otázkami působnosti, kterou dělí na samostatnou a přenesenou, organizačním členěním obcí a krajů. Zvláštní pozornost tyto zákony věnují otázkám ochrany samosprávy před zásahy ze strany státu a dozoru státu nad legitimitou samosprávných právních aktů obcí a krajů.

Dne 12. 11. 2000 nabyl účinnosti zákon upravující v České republice obecní zřízení, a to zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který nahradil předchozí zákon stejného názvu (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Společně s výše citovanými články I. a VIII. Ústavy České republiky je tak vytvořen základní právní rámec obecního zřízení. Obec je v souladu s jejím ústavním vymezením možno s výše uvedenými právními předpisy charakterizovat celou řadou znaků. Mezi základní znaky patří:

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



Zdroj: vlastní

5.1.2.2 Obce a jejich členění

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

- **občanský (personální) základ**, vycházející z existence občanů obce, kterými jsou fyzické osoby přihlášené k trvalému pobytu v obci,
- **územní (teritoriální) základ**, území každé obce vyznačené katastrálním územím,
- **právní základ**, tj právo obce vystupovat v právních vztazích vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost vyplývající z těchto vztahů,
- **majetkový (ekonomický) základ**, obec má vlastní majetek, hospodaří podle vlastního rozpočtu,
- **samosprávný základ**, který se vyznačuje právem a způsobilostí konkrétního společenství občanů spravovat své záležitosti samostatně.

Zákon o obcích mj. vymezuje základní právní rámec samostatné působnosti obcí bez rozdílu jejich kategorie. V tomto pojetí jsou obcemi i městyse, města a statutární města. Samostatnou právní úpravu má pro své specifické postavení pouze hlavní město Praha.

Obec je základní územní samosprávné celky, které jimi byly do 12. prosince 2000 (účinnost zákona o obcích) a dále obce, které se jimi staly po tomto datu např. oddělením, zrušením vojenského újezdů, změnou státních hranic (viz. např. moravsko-slovenské pomezí). **Městyse**, podmínky vzniku vymezuje zákon o obcích. **Městy** jsou obce, které již uváděnému 12. listopadu 2000 takovýto statut měly. Zastupitelstvo obce, které by zvažovalo změnu z obce na město, musí splňovat především základní podmínku, a to je nejméně 3000 obyvatel. Po tomto rozhodnutí zastupitelstvo obce předloží návrh vládě, která mj. posuzuje další kritéria ke kterým patří urbanistické předpoklady např. přirozené centrum. Poté je návrh, doporučený vládou České republiky předložen předsedovi Poslanecké sněmovny k dalšímu postupu.

Na tomto místě je potřeba uvést, že kladné rozhodnutí Poslanecké sněmovny další, a to nejen ekonomické náklady obce a občanů obce např. změny záhlaví obecních písemnosti a v osobních dokladech.

Statutární města, oproti městům nejsou v zákoně o obcích uvedena žádná kritéria pro změnu města ve statutární město jako je tomu např. v rakouském obecním zřízení (např. statut, census počtu obyvatel). Zákonodárce zvolil výčtový přístup, což znamená, že statutární města vyjmenovává přímo v ustanovení §4 odst. 1 zákona o obcích. Z původních 13 měst, které označení „statutární“ nesly již v roce 1990 došlo k jejich dalšímu početnímu rozšíření, jsou jimi současná krajská města, ale i další města, které jsou významné svým průmyslovým potenciálem, počtem obyvatel a dalšími kritérii zohledňovanými Parlamentem České republiky při schvalování novel zákona rozšiřujícími počet statutárních měst.

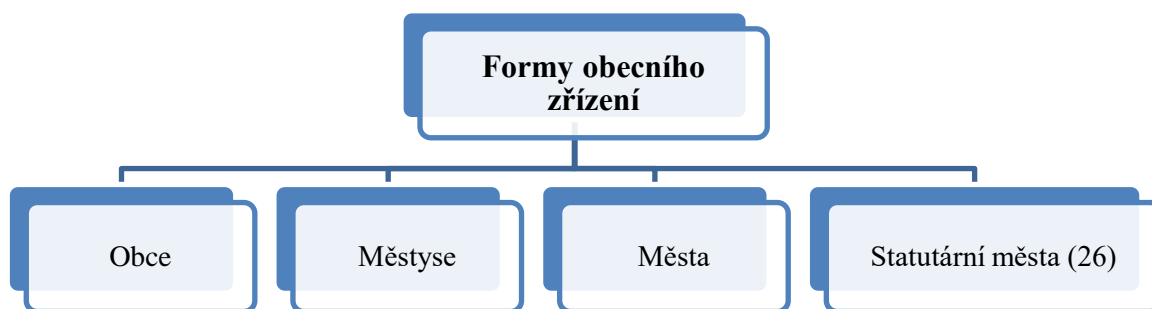
Zákon o obcích stanoví, že území statutárních měst se *může* členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy § 4 odst. 2 zákona o obcích. Pouze statutární města, které se takto člení, jsou povinny upravit své vnitřní poměry ve věcech správy **města**

statutem ve formě obecně závazné vyhlášky § 130 zákona o obcích. Stanoví výčet městských obvodů nebo městských částí, vymezí jejich území a působnost, kterou jim statutární město jako jediný právní subjekt svěří. V městských částech nebo obvodech pak jejich občané volí nejen zastupitelstvo statutárního města, ale i zastupitelstva městských částí či obvodů. Zřizují se zde i další orgány vč. úřadů městských částí či obvodů. Statutární města, které se takto nečlení, se odlišují od ostatních měst pouze formálními znaky. V čele nestojí starosta ale primátor, který ze zákona při významných příležitostech a občanských obřadech používá primátorské insignie a ne „pouze“ závěsný znak. Místostarostové se zde označují jako náměstci primátora a městský úřad je magistrátem.

V současné době máme 26 statutárních měst (posledně SM Třinec)

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

- **okresními městy** kde sídlí okresní orgány, jakými jsou okresní správa sociálního zabezpečení, okresní státní zastupitelství nebo okresní soud,
- **krajskými městy**, které jsou sídly samosprávných orgánů (14 měst) nebo se sídly správních krajů (8 měst se sídly krajských soudů, krajských státních zastupitelství,
- **městy sídelními**, v nichž sídlí orgány s celostátní působností. Jedná se o hlavní město Prahu, kde sídlí vrcholné správní orgány a instituce, ale též Brno se sídlem všech nejvyšších justičních orgánů některých profesních komor (daňových poradců, exekutorů, patentových zástupců). Zmínit se je možno i Olomouc se sídlem Státního fondu rozvoje bydlení a lékařské komory, vrchního soudu.



Zdroj: vlastní

5.1.3 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCÍ, PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ.

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

Ústava České republiky, zákon o obcích i zákon o krajích chrání obecně územní samosprávu. Zákon o obcích pak ve svém ustanovení § 35 vymezuje její rozsah, samostatnou působnost obce považuje její právo spravovat své záležitosti samostatně a při výkonu samostatné působnosti se řídit pouze zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samostatnost je v dotčených zákonech zvýrazněná tím, že do ní mohou zasahovat státní orgány pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným v zákoně.

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

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

Zastupitelstvo územního samosprávného celku jako jediného ústavního a přímo občany voleného orgánu obce v samostatné působnosti má takřka komplexní samosprávnou pravomoc. Jak již bylo uvedeno je zejména v ustanovení § 84 zákona o obcích uveden výčet působností, které jsou samosprávného charakteru. Některé z nich např.:

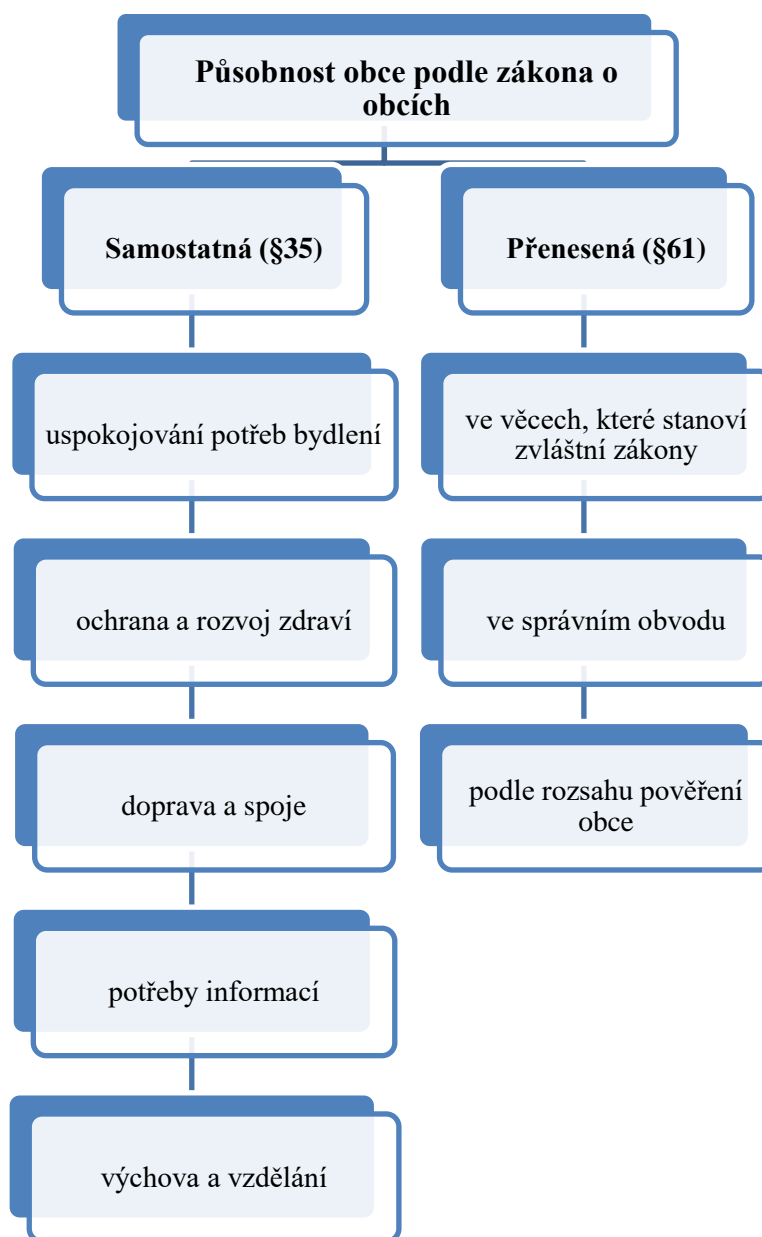
- **působnosti koncepční, tj.** schvalování programu rozvoje obce, schvalování územního plánu a regulačního plánu obce, schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místního referenda, navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi,
- **konstitutivní působnost s vnějším zaměřením, tj.** zřizování trvalých a dočasných fondů, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, založení nebo rušení právnických osob vč. rozhodování o účasti v již založených právnických osobách, delegování zástupců obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, navrhovat a odvolávat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností s majetkovou účastí obce,
- **konstitutivní působnost s vnitřním zaměřením, tj.** volit z řad členů zastupitelstva obce a odvolávat starostu, místostarosty a další členy rady, určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni, stanovit počet členů rady obce, zřizovat a rušit výbory zastupitelstva, volit a odvolávat předsedy výborů a další jejich členy, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství.

Do samostatné působnosti též patří zejména udělování a odnímání čestného občanství a cen obce, rozhodování v oblasti výše uvedeného hospodaření obce, slučování či oddělování obcí. Starosta obce může požadovat po Policii České republiky součinnost při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, oprávnění rady obce k ukládání sankcí (pokut) podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám. Výkon samostatné působnosti je svěřen zejména voleným orgánům obce. K předcházením dřívějších pochybností

zákonodárce stanovil, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obce a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

5.2 Přenesená působnost obcí

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



Zdroj: vlastní

Charakteristické znaky přenesené působnosti obcí

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

- **rozsah výkonu přenesené státní správy** je oproti samosprávě omezen pouze na záležitosti, které jsou obcím výslovně svěřené zákonem. Zvláštností obcí je, že tyto záležitosti jsou jim svěřovány diferencovaně, když zákon o obcích rozlišuje pro výkon přenesené působnosti tři stupně obcí,
- při výkonu přenesené státní správy se orgány obce **řídí zákony a jinými právními předpisy, dále usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů publikovanými ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,**
- **orgány obce vykonávající přenesenou státní správu jsou podřízené věcně příslušným orgánům krajů a odvětvově řízeny věcně příslušnými ústředními správními orgány,**
- vzhledem k nestátnímu charakteru obcí a tím i výkonu úkolů státu nestátními subjekty je **výkon státní správy v přenesené působnosti stát,** poskytuje příspěvek na náhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti,

Kategorizace obcí pro výkon přenesené působnosti

Pro výkon přenesené působnosti zákon o obcích upravuje třístupňovou diferenciaci, která je dále konkretizována zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností ve znění pozdějších předpisů a vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k velkému počtu obcí v České republice a s poměrně malým počtem obyvatel (do 1000 občanů takřka 80 % obcí) nelze zajistit kvalifikovaný výkon přenesené státní správy ve všech obcích.

1. Obce se základním rozsahem výkonu přenesené státní správy

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

2. Obce s pověřeným obecním úřadem

Obecně jsou nazývány tzv. **dvojkovými obcemi** a byly zřízeny již v roce 1990. Tyto obce jsou nyní jmenovitě stanoveny v příloze č. 1 zmiňovaného zákona č. 314/2002 Sb., kde je jich uvedeno podle krajů 388. **Vedle základního pověření, které vykonávají všechny obce je obcím tohoto stupně zvláštními zákony svěřena i další působnost, kterou vykonávají ve svých správních obvodech vymezených vyhláškou.** Správní obvod se v tomto případě již nekryje s územím obce, ale je rozšířen o území obcí, pro něž je přenesená státní správa vykonávána. Tato obec s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou státní správu v širším rozsahu i pro obce se základním pověřením (neznamená to, že

je jim nadřízená). Je-li výkon přenesené působnosti svěřován těmto obcím, zvláštní zákony pak zpravidla stanoví, že přenesenou působnost vykonávají „obce s pověřeným obecním úřadem“. To nebrání tomu, aby v obcích této kategorie vykonávaly přenesenou působnost pro správní obvod zvláštní orgány nebo pověřené komise rady.

3. Obce s rozšířenou působností

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

Za situace, kdy jsou obce, s vyšším než základním, pověřením k výkonu přenesené státní správy výčtově uváděny v zákoně, zákonodárce stanovil i postup pro případ, že některá z nich nebude schopna v rozsahu pověření přenesenou státní správu vykonávat, např. mohou mezi sebou obce vykonávající přenesenou státní správu ve správním obvodu obce s pověřeným obecním úřadem uzavřít veřejnoprávní smlouvu. K tomuto kroku mohou přistoupit obce s rozšířenou působností ve správním obvodu příslušného krajského úřadu. Proces uzavírání veřejnoprávních smluv stanoví zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

ÚZEMNÍ ZÁKLAD OBCÍ

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

Jak bylo výše uvedeno patří území obce k jejím základním významným a charakteristickým znakům. Celé území České republiky je fakticky členěno na území jednotlivých obcí (s výjimkou vojenských újezdů), tvoří jedno nebo více katastrálních území. Území obce (hranice) každé obce se mohou měnit. Ke změnám území či hranic obcí může dojít zejména:

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

Česká republika se svými takřka 6 300 obcemi patří do absolutní evropské špičky co se počtu obcí týká. Totéž platí i pro průměrný počet obyvatel na jednu obec, který se pohybuje kolem 1 600 občanů. Bezprostředně po roce 1990 byly integračním snahy sedmdesátých a osmdesátých let minulého století označovány za administrativní a necitlivé vůči potřebám občanů daných obcí. Po roce 1990 u nás docházelo k opačnému vývoji, poznamenaném masovým vznikem nových obcí jejich oddělováním od stávajících obcí. Často se jednalo o obce s několika desítkami obyvatel, které nebyly způsobilé vykonávat přenesenou státní správu. Jednou z novelizací zákona o obcích byl další vznik takovýchto malých obcí zne- možněn. Nicméně velký počet obcí v České republice je záležitostí nadále problémovou.

5.3 Znaky obcí

Občané obce

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

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

Podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatelstva a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, **se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu v České republice**, kterou si občan zvolí, a to zpravidla tam, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Současně může mít občan jenom jedno místo trvalého pobytu v objektu označeném číslem popisným nebo evidenčním nebo orientačním a je podle stavebního zákona určen k bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.

Práva občanů obce

Každá fyzická osoba, která splňuje podmínky občanství dovršila věku 18 let, je oprávněná se aktivně podílet a ovlivňovat chod obce. Dle ustanovení § 16 zákona o obcích disponuje právy:

- **volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.** Jedná se o typické tzv. „blanketní“ ustanovení zákona, když pro naplnění tohoto práva je občan odkazován na jiný právní předpis, kterým je v tomto případě zákon, který upravuje volby do zastupitelstev obcí.
- **hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.** Druhé a současně poslední tzv. blanketní ustanovení, odkazující při naplňování tohoto práva na zákon o místním referendu.
- **vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.** Vystoupit na jednání obecního zastupitelstva a zapojit se tak do dění v obci, tím, že lze diskutovat na téma, které je na programu jednání zastupitelstva.
- **vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva.** Právo je zachováno z předchozí právní úpravy. Jedná se o vyjádření stanoviska občana k rozpočtu a závěrečnému účtu před jeho schválením na zastupitelstvu.
- **nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu za obce za předcházející kalendářní rok, usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.** „Nahlížecké právo“ je kon-

struováno tak, že o čem se jedná veřejně tam je právo nahlížet do všech „výstupních“ písemností. V případě neveřejných zasedání je informativní hodnota omezena pouze na usnesení.

➤ **požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce. Je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů.** Občan může samozřejmě žádat o zařazení na jednání zastupitelstva obce či rady obce jakéhokoliv bodu programu s jediným omezením, že se týká samostatné působnosti. V takovém případě, je věci rady či zastupitelstva zda jej na program jednání vůbec zařadí a pokud ano tak kdy. Pokud je žádost občana podpořena stanoveným počtem podpisů a směřována vůči zastupitelstvu obce, musí být projednání fakticky zařazeno na jeho nejbližší zasedání, když jejich zákonná periodicita je nejméně 1x za 3 měsíce. V praxi je toto právo těžko nerealizovatelné v prostředí velkých měst.

➤ **podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.**

Osoby s právy občanů obce

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

Zákonodárce v roce 2000 pod vlivem očekávaného vstupu do Evropské unie stanovil, že všechna práva občana obce bude mít i **cizí státní občan** samozřejmě starší 18, který je v obci hlášen k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. To má za následek, že počínaje květnem roku 2004 disponují všemi výše uvedenými právy občana obce státní příslušníci zemí Evropské unie, pokud jsou přihlášení k trvalému pobytu v některé obci České republiky. S jedinou výjimkou, nemohou se stát osobou zastupující obec navenek nebo jejím zástupcem (starostou, místostarostou, primátorem, náměstkem primátora). Omezení pouze na státní příslušníky jiných států vyvolává diskusi, když osoby bez státní příslušnosti i když mají trvalý pobyt v obci fakticky práv jejího občana nemohou nabýt.

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

Vystoupit na jednání zastupitelstva k projednávaným věcem může i **čestný občan** obce. Nelze opominout ani výkon tzv. **petičního práva**, podle kterého má každý právo obracet se sám nebo jinými nejen na orgány státní, ale též orgány územní samosprávy se svými žádostmi, návrhy a stížnostmi.

5.3.1.1 Ekonomický základ obcí

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

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

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

Omezené ručení

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

Zveřejňování záměru o nakládání s majetkem

Fakticky specifickou formou veřejné soutěže je povinnost zastupitelstva obce zveřejnit **záměr**, že hodlá svůj nemovitý majetek prodat směniti, darovat, pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku. Záměr obsahuje informaci o způsobu nakládání s movitým majetkem a předmětný majetek s uvedením podmínek stanovených zvláštními právními předpisy.

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

Rozpočet, závěrečný účet a přezkum hospodaření

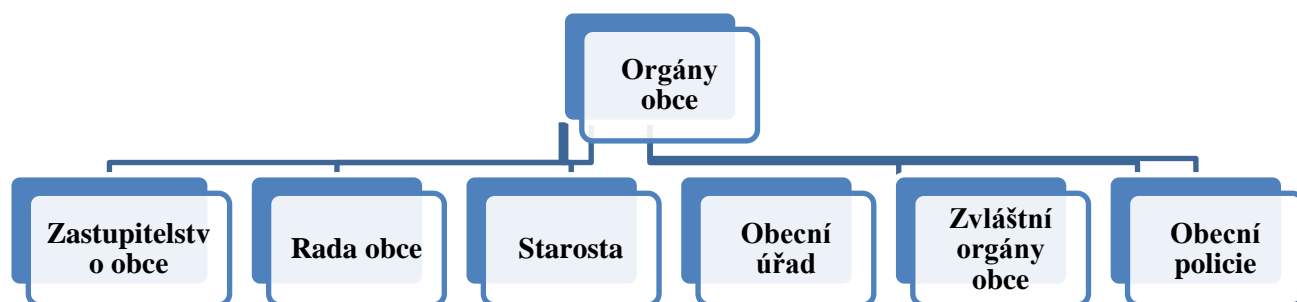
K povinnostem obce jako účetní jednotky patří i sestavování, veřejné projednávání a schvalování rozpočtu a závěrečného účtu. Ve všech případech je občan obce starší 18 let a osoby s právy občanů obce oprávněni aktivně rozpočet a závěrečný účet ovlivňovat. Veřejné projednávání spočívá v tom, že obec je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

Obec, starosta obce, požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti (dále jen „auditor“). Přezkoumání hospodaření obce provádí kraj v přenesené působnosti

bez finančních nároků. Nepožádá-li však obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

5.4 Orgány obce

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



Zdroj: vlastní

Zákon o obcích dále stanoví, že orgánem obce může být komise rady, ale pouze za podmínky, že jí byl svěřen výkon přenesené státní správy. Komise rady jsou poradními a iniciativními orgány rady. Orgánem obce je obecní(městská) policie. Občané obce i kraje jsou v činnosti orgánů informováni především na zasedání zastupitelstva.

5.4.1 ZASTUPITELSTVO OBCE

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

Počet členů zastupitelstva

Východiskem pro stanovení počtu členů zastupitelstva je jednak počet obyvatel obce k 1. lednu roku, v němž se konají volby a jednak velikost územního obvodu obce. Počet členů se stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městě, městském obvodu, městské části do 500 obyvatel 5 až 15 členů

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

Budoucí zastupitelstvo, které má být ve volbách zvoleno je, co se týče počtu jeho členů, ovládáno zastupitelstvem, jehož funkční období končí. **Toto zastupitelstvo může stanovit v mezích daných zákonem počet členů budoucího zastupitelstva.** Pokud se k tomu rozhodne, musí tak učinit s časovým předstihem tj. 85 dnů přede dnem voleb. Do 2 dnů po stanovení počtu pak oznámeno na úřední desce obecního úřadu a způsobem umožňujícím dálkový přístupem.

Zasedání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce je jediným obecním orgánem, jehož zasedání jsou vždy veřejné. Zásada veřejnosti zasedání obecního zastupitelstva, je provázána s povinností obecního úřadu informovat nejméně se 7 denním předstihem před zasedáním zastupitelstva:

- o místě a době navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva,
- na úřední desce a vedle toho i způsobem v místě obvyklém
- program jednání mají ze zákona členové zastupitelstva obce, rada obce a výbory.

Tento výčet může být doplněn o další subjekty jednacím řádem zastupitelstva obce např. o komise, občany obce. Návrhy je možno předkládat i přímo na zasedání zastupitelstva. Stane-li se tak, pak ale o zařazení na program rozhodne zastupitelstvo. Veřejnost jednání zastupitelstva nelze spojovat s všeobecným právem do jednání zasahovat, zde je možno rozlišovat

- **pasivní účastnickou způsobilost**, která zahrnuje pouze právo účasti, bez možnosti aktivního ovlivňování průběhu zasedání bez práva slova nebo předkládání návrhu na program jednání. Tato způsobilost není omezena věkem, občanstvím ani jinou skutečností,
- **aktivní účastnickou způsobilost**, která naopak zahrnuje nejen právo účasti, ale i ovlivňování jeho průběhu. Vedle výše uvedených subjektů, které mají právo činit návrhy na doplnění programu jednání i v jeho průběhu s právem na udělení slova v průběhu zasedání, tedy s právem vystupovat k jednotlivým projednávaným bodům programu zasedání. Patří sem **členové vlády** nebo jimi určení zástupci, **senátoři, poslanci, zástupci orgánů kraje.**

Podrobnosti o jednání zastupitelstva obce upraví jednacím řád. Podmínkou k tomu, aby zastupitelstvo mohlo začít jednat, je **přítomnost nadpoloviční většiny jeho členů.** Je-li tato podmínka splněna pak pro každé usnesení musí hlasovat nikoliv většina přítomných členů, ale většina všech členů zastupitelstva obce.

Ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích uvádí, že obecní úřad má informační povinnost o zasedání zastupitelstva, která se váže k obecnímu úřadu. Jak je výše uvedeno jde o informace o:

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

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

Ustavující zasedání zastupitelstva

S ohledem na významné postavení ustavujícího zastupitelstva, nejen z hlediska vztahů veřejné správy, bude o něm pojednáno podrobněji

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

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

Další zasedání zastupitelstva se již pak schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce, a to zpravidla na základě harmonogramu (plánu) zasedání zastupitelstva, které si tento orgán obce sám sestavuje. Jednak při tom stanoví termíny konání jednotlivých zasedání a jednak jejich program vyplývající z působnosti zastupitelstva. Usnesením pak plán konání zasedání řádného zastupitelstva schvaluje.

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

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

Hlasování na zasedání zastupitelstva

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

ZÁPIS Z JEDNÁNÍ ZASTUPITELSTVA

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

Člen zastupitelstva obce

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

Text slibu:

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

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

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

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

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

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

Členové zastupitelstva se po svém zvolení a složení slibu nejsou zaměstnanci obce.

Práva a povinnosti členů zastupitelstva při výkonu funkce

Člen zastupitelstva má při výkonu funkce mj. práva:

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

- **Interpelační** tj. vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,
- **Informační** tj. požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Dále má právo na odměnu **uvolněný člen zastupitelstva** (nárok na měsíční odměnu a odměnu při skončení funkčního období). **Neuvolněný člen zastupitelstva** (může být poskytnuta měsíční odměna jakož i na pracovní volno), a to **uvolněný člen zastupitelstva** (bez náhrady mzdy ve veřejném zájmu) a **neuvolněný člen zastupitelstva** (s náhradou mzdy).² **Člen zastupitelstva má nárok na náklady spojené s výkonem funkce**, tj. cestovní a jiné náklady).

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

Zánik mandátu člena zastupitelstva

Mandát člena zastupitelstva zaniká mj.:

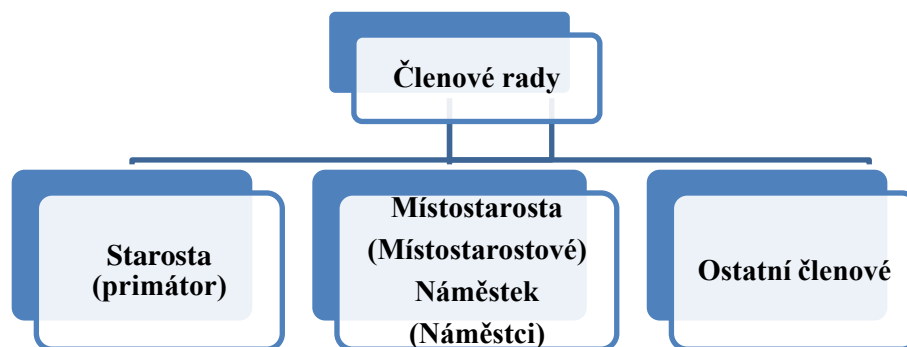
- **ze zákona**, splněním stanovené skutečnosti, a to bez rozhodování nebo souhlasu orgánu obce. Rozhodnými skutečnostmi pro zánik mandátu jsou mj. *odmítnutí složení slibu, složení slibu s výhradou, úmrtí člena zastupitelstva.*
- **z vůle zastupitelstva, mj.** *vysloví-li to příslušné zastupitelstvo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

5.4.2 RADA OBCE

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

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

² Poznámka: Podle § 201 odst. 3 zákoníku práce max. 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce.



Zdroj: vlastní

Rada obce rozhoduje o záležitostech, které jsou jí svěřeny zákonem o obcích mj. jí přísluší:

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

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

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

5.4.3 STAROSTA

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

- může se jim stát pouze občan České republiky a občan obce s právem volit, bez jakéhokoliv věkového nebo kvalifikačního omezení, nicméně cizinec s trvalým pobytem v obci a vlastník nemovitosti v obci, kteří mají práva občanů obce, ale nestávají se jejími občany, se starostou nemohou stát,
- musí se jednat o člena zastupitelstva obce, které jej volbou ustanovuje do funkce a rovněž odvolává z funkce (je-li starosta odvolán ze své funkce nepřestane být členem zastupitelstva, do kterého byl zvolen občany obce a osobami s právy občanů obce),

- je členem rady nepodléhajícím volbě (starosta tak nemůže být z rady obce odvolán samostatně, je-li odvolán však odvolán nebo se vzdá funkce starosty přestává být automaticky členem rady obce),
- z rozhodnutí zastupitelstva obce vykonává svou funkci jako jeho uvolněný člen,
- stojí v čele obecního úřadu, je jeho součástí a odpovídá zastupitelstvu za jeho činnost buďto přímo nezřídil-li funkci tajemníka nebo nepřímou byla-li tato funkce zřízená, když tajemník je z výkonu své funkce odpovědný starostovi a starosta zastupitelstvu obce (místostarosta je rovněž součástí obecního úřadu, ale v jeho čele může stát pouze když zastupuje starostu).

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

Zastupování obce starostou

Vztah mezi orgány obce v samostatné působnosti a vnějším prostředím je zprostředkováván starostou, který obec zastupuje navenek. Pokud by starosta provedl za obec úkon, který vyžaduje předchozí schválení zastupitelstva nebo rady obce, byl by od počátku neplatný. Občanský zákoník sám ve svém § 21b, odst. 1 uvádí: „*Za obec a vyšší územně samosprávný celek jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona (o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze) oprávněn je zastupovat navenek, nebo jejich zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen*“.

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

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

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

Působnost starosty podle zákona o obcích

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

- **zřizovatelské**, kam patří mj. jmenování a odvolávání tajemníka za podmínek stanovených zákonem o obcích a zákonem o úřednících, po předchozím souhlasu ředitele krajského úřadu, tajemníkovi rovněž stanoví plat,

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

5.4.4 OBECNÍ ÚŘAD

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

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

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

5.5 Tajemník

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

Tajemník obecního úřadu **není orgánem obce** (je to úředník a nikoliv politik, jako je starosta či ostatní zastupitelé). Má **rozhodovací povinnosti** např. **o vyloučení vedoucích odborů** obecního úřadu z projednávání a rozhodování věcí ve správním řízení z důvodu pod-

jatostí a činí potřebná opatření k zajištění dalšího řízení. K jeho právům náleží také **stanovování platů zaměstnancům** obce zařazeným do obecního úřadu, řízení a kontrola organizačních složek obce, pokud zastupitelstvo nestanoví jinak. V jeho pravomoci je **vydání spisového řádu, skartačního plánu a pracovního řádu**, případně dalších interních normativních aktů obecního úřadu.

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

5.6 Zvláštní orgány obce

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

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

5.7 Obecní policie

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

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

5.8 Orgány zastupitelstva a rady obce

Kolegiální orgány obce vykonávající samostatnou působnost jsou jednak voleny občany obce z řad svých spoluobčanů ucházejících se o zastupitelský mandát a jednak občany, jimž už byl zastupitelský mandát svěřen. Není cílem municipální zastupitelské demokracie, aby takoví občané vynikali vždy pouze odbornými znalostmi v oblastech samostatné působnosti obce. V současné soutěži politických stran a seskupení bývá mnohdy nakonec potlačeno i toto kritérium. Zákon o obcích umožňuje přijímat zastupitelstvu obce a radě obce odborně kvalifikovaná rozhodnutí tím, že jsou před schválením diskutována nejen schvalovacím orgánem, ale i v jeho odborných aktivech k tomu účelu zřízených. Jejich smysl

samozřejmě nespočívá pouze v požadované odbornosti, která by ale měla být vždy upřednostněna. Neopominutelný je zde i aspekt účasti co nejširšího spektra občanů na správě věci veřejných, které se jich bezprostředně dotýkají. Cesta k tomu spočívá mimo jiné i v zapojení občanů do záležitosti obce prostřednictvím výborů zastupitelstva a komisí rady.

5.8.1 VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

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

S dílčími výjimkami v případě **osadního výboru** platí pro všechny výbory zastupitelstva obce, že jsou voleny zastupitelstvem obce, **předsedou je vždy člen zastupitelstva obce zvolený jim do této funkce**, který prezentuje svá stanoviska na jednání zastupitelstva obce. Výbory plní úkoly, které jim **uloží zastupitelstvo obce**, jednotliví členové zastupitelstva jim mohou předkládat návrhy na projednání. Předkládají návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce.

Počet členů výboru je vždy lichý. Výbory se schází jako neveřejné podle potřeby a členství ve výboru může být spojeno s odměnou. Podle míry závaznosti zastupitelstvo obce zřídí nebo může zřídít výbory. **Zastupitelstvo povinně zřizuje finanční výbor a kontrolní výbor**. Oba výbory zřizuje zastupitelstvo obce vždy a v nejméně tříčlenném složení.

Za situace, kdy oba výbory mají kontrolní působnost a z členství v nich jsou vyloučeni starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a též osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Z provedených kontrol pořizují zápisy, které jsou předkládány zastupitelstvu obce.

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

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

5.8.2 VÝBOR PRO NÁRODNOSTNÍ MENŠINY

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

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

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

5.8.3 OSTATNÍ VÝBORY

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

Osadní (místní) výbor je výbor, který se co do důvodu své existence, ale i co do své činnosti poněkud vymyká dříve uvedeným výborům zastupitelstva obce. Jeho smyslem je v první řadě zapojení občanů částí obcí, které nemají své zástupce v zastupitelstvu obce do správy veřejných záležitostí formou místního orgánu občanské iniciativy. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, totiž není koncipován tak, aby zajistil všem částem obce zastoupení v obecním zastupitelstvu. Název výboru je ale nutno označit za zavádějící. Osadní výbory sice mohou být a zpravidla i **jsou ustavovány v odlehlých částech obce** (osadách), nic ale nebrání tomu, aby vykonávaly svou činnost i v její centrální části.

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

Osadní výbor je oprávněn:

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

5.8.4 KOMISE RADY OBCE

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

5.8.5 ZVLÁŠTNÍ KOMISE RADY OBCE

Vedle iniciativních a poradních komisí rady obce, které svá stanoviska a návrhy předkládají svému zřizovateli a ze své činnosti jsou mu zodpovědný zákon ovšem umožňuje i existenci komisí rady obce jako výkonných orgánů. Jedná se o **komise rady obce, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti**. Orgánem, který přenesenou působností komise rady obce může pověřit je starosta obce, který je povinen pověření předem projednat (rozsah pověření a důvod) s ředitelem příslušného krajského úřadu. Za situace, kdy zákon o obcích nevyžaduje k pověření souhlasu ředitele krajského úřadu, jedná se víceméně pouze o konzultační a informační záležitost.

Pověřením zvláštní komise rady obce nabývají na významu, když se zařazují mezi orgány obce vykonávající svěřenou část její přenesené působnosti. Předseda komise je povinen se prokázat, zvláštní odbornou způsobilostí. Z uvedeného vyplývá, že vznik zvláštních komisí rady obce nemusí iniciovat pouze starosta na základě skutečných potřeb zejména menších obcí bez specializovaných odborně zaměřených úředníků. Podnět může vzejít vedle zmiňovaného „vodního zákona“ ze zákona o státní správě a samosprávě ve školství, který hovoří o komisi pro výchovu a vzdělávání, o přestupkový zákon, který umožňuje zřizovat přestupkovou komisi jako zvláštní komisi rady obce i jako její zvláštní orgán.

5.9 Krajské zřízení

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

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

Území kraje vyplývá z ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaného zákona je území krajů **složeno z území okresů zařazených do jednotlivých krajů, jejichž počet** je stanoven na 14 (vč. hlavního města Prahy, které je sice městem, ale s postavením kraje). Zároveň s tím jsou uvedeny v tomto zákoně názvy jednotlivých krajů.

Hranice krajů lze měnit pouze zákonem a **zřízení nového nebo zrušení stávajícího kraje je možné pouze na základě ústavního zákona**. Pokud by došlo ke sporu o území mezi dvěma kraji, je **příslušný řešit Ústavní soud**.

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje. Občané kraje, kteří dovršili věku 18 let, mají podle zákona o krajích mají právo mj. právo volit a být voleni do zastupitelstva kraje, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva.

Současně mohou také **požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou kraje.** Dále mohou **nahlížet do rozpočtu kraje,** do závěrečného účtu kraje, do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do **usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva,** do usnesení rady a pořizovat si z nich výpisy. Občané kraje mohou podávat orgánům kraje **návrhy, připomínky a podněty,** které musí být vyřízeny bezodkladně nejpozději však do 60 dnů v případě působnosti zastupitelstva do 90 dnů. Stejná práva jako občan kraje, s výjimkou práva volit a být volen do zastupitelstva, má také fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a je vlastníkem nemovitosti na území kraje. Naopak všechna práva občana kraje má fyzická osoba starší 18 let, která má na území kraje ve svém vlastnictví nějakou nemovitost.

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

5.9.1 PŮSOBNOST KRAJE

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

Z hlediska činnosti vyššího územního celku, je to samostatná působnost krajů, jejímž prostřednictvím uskutečňuje zájmy kraje a občanů kraje a rozumí se jí **právo kraje spravovat své záležitosti samostatně ve věcech stanovených zákonem.** Tuto **působnost kraj vykonává vlastním jménem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost a je při tom vázán právními předpisy.** Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Kraj je oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Státní orgány jsou povinny předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje.

Do samostatné působnosti krajů patří zákonem vyjmenované **úkoly svěřené do vyhrazené pravomoci zastupitelstva a rady kraje.** Kromě toho do samostatné působnosti se zařazují **záležitosti, které mají vliv na rozvoj kraje a zájmy jeho obyvatel** jako např.:

- rozvoj zdravých životních podmínek,
- sociální péče,
- dopravy a spojů,
- výchovy, vzdělávání a kultury,
- ochrana veřejného pořádku
- zajišťování informací.

Kraj má za účelem zabezpečení zájmů kraje a jeho obyvatel řadu dalších oprávnění, takovými jsou též koordinace rozvoje územního obvodu kraje, **schvalování územně plánovací dokumentace, volení zástupců kraje do regionálních rad soudržnosti**, stanovení základní dopravní obslužnosti pro území kraje.

V majetkové oblasti jde o celou řadu **činností vykonávaných krajem v samostatné působnosti** jako je **hospodaření s vlastním majetkem** a finančními prostředky, **sestavování rozpočtu a závěrečného účtu**.

Do uvedené kategorie zákon řadí také oprávnění **zřizovat a rušit příspěvkové a organizační složky kraje**, jejichž hlavním **cílem není vytvářet zisk**, ale plnit pro fyzické a právnické osoby kraje určitou veřejnou službu.

Kraj může stejně jako obec, podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, také **zakládat a rušit obchodní společnosti** ve formě **společností s ručením omezeným a akciové společnost**.

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

Důležitou činností samosprávy kraje je vydávání **obecně závazné vyhlášky kraje**.

Zastupitelstvo kraje má iniciativní pravomoc navrhopvat zákony Parlamentu České republiky. Zastupitelstvo kraje může též podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu pro rozpor se zákonem.

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

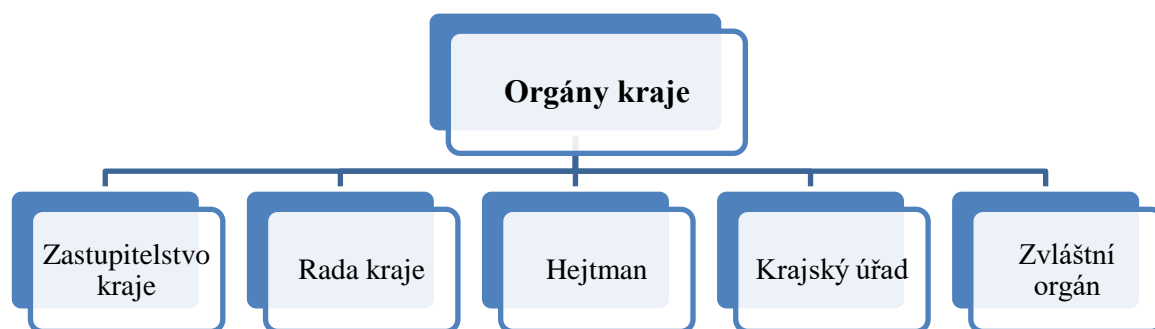
Kraje mohou **za účelem plnění svých úkolů v rámci samostatné působnosti spolupracovat mezi sebou navzájem a také s obcemi**. Tato spolupráce se zajišťuje na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu nebo založením právnické osoby. Kraje mohou spolupracovat také s **územními samosprávnými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

Na základě čl. 105 Ústavy České republiky **orgánům samosprávy může být zvláštními zákony svěřen výkon státní správy, čímž se rozumí přenesená působnost**. Zajišťuje povinnosti svěřené státem, např. úkoly podle zákona o požární ochraně, kdy orgány kraje projednávají koncepci požární ochrany v kraji, vytvářejí podmínky pro dislokaci a vybavení jednotek hasičského záchranného sboru. V rámci požární ochrany vydávají **nařízením kraje** v oblasti požární ochrany nebo podle zákona o integrovaném záchranném systému, podle něhož orgány kraje zajišťují přípravu na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí zákony a jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. **Podmínkou platnosti** směrnic ústředních správních orgánů je jejich publikování **ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí**. Při vydávání nařízení se však kraje řídí pouze zákony a jinými právními předpisy.

5.10 orgány kraje

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



Zdroj: vlastní

5.10.1 ZASTUPITELSTVO KRAJE

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

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

Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením k okamžiku ukončení hlasování. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva **skládá člen zastupitelstva do rukou předsedajícího slib**, pokud slib **odmítne složit nebo jej složí s výhradou, jeho mandát zaniká**. Funkce člena zastupitelstva zaniká mj. **zvolením nového zastupitelstva**, jak bylo výše uvedeno, též **odmítnutím slibu** nebo složením slibu s výhradou, doručením písemné **rezignace hejtmanovi kraje** nebo **úmrtím**.

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

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

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

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

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

Zastupitelstvo kraje má vyhrazenou působnost také v **řadě majetkoprávních úkonů**, mezi které patří nabývání a převod nemovitých věcí, **poskytování věcných a peněžitých darů** v hodnotě nad 100 000 Kč, poskytování dotací občanským sdružením a jiným fyzickým a právnickým osobám působícím na území kraje v oblasti mládeže, sportu a tělovýchovy, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví.

Vedle toho členové zastupitelstva kraje rozhodují o zástavním právu k movitým a nemovitým věcem ve vlastnictví kraje, emisích vlastních obligací, stanoví též majetkovou účast na podnikání jiných právnických osob.

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

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

Ustavující zasedání nového zastupitelstva kraje svolává dosavadní hejtman tak, aby se konalo po uplynutí lhůty pro rozhodnutí krajského soudu ve věci volebních stížností, nejpozději se však koná **do 40 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb**. Ustavujícímu zasedání zastupitelstva předsedá zpravidla nejstarší člen zastupitelstva do doby, než je zvolen hejtman nebo jeho náměstek. **Ustavující zasedání volí hejtmana, jeho náměstkyni a další členy rady**. Pokud se tak nestane, předsedající ustavujícího zasedání zastupitelstva kraje přeruší, přičemž zastupitelstvo ještě rozhodne, kdy se v něm bude pokračovat. Nejdéle může být přerušeno na 7 dnů.

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

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

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

5.10.2 RADA KRAJE

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

Členy rady kraje jsou **hejtman, náměstci hejtmana a další členové rady**, poradní hlas má ředitel krajského úřadu. Počet členů rady je dán zákonem a podle počtu obyvatel má 9 - 11 členů. Jednotliví členové rady **jsou voleni a odvolávání zastupitelstvem kraje z řad svých členů**, hejtman a jeho náměstci jsou členové rady již z titulu své funkce. Rada kraje rozhoduje nadpoloviční většinou všech svých členů.

Do působnosti rady kraje patří především **příprava návrhů pro jednání zastupitelstva kraje a zabezpečení plnění jeho usnesení**. Rada kraje dále **zabezpečuje hospodaření kraje** podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem, **stanoví počty zaměstnanců kraje** a jejich platy.

Na návrh ředitele **jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu**, též může **zřizovat a rušit své komise**, jmenovat a odvolávat jejich předsedy a ostatní členy, **ukládat a kontrolovat plnění úkolů** v samostatné působnosti krajským úřadem. V její kompetenci je rovněž **řada majetkoprávních úkonů**, které si však může do své pravomoci vyhradit zastupitelstvo.

Kromě zákonem výslovně upravených pravomocí rada rovněž **zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech samostatné působnosti kraje**, pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Rada může některé ze svěřených úkolů svěřit do rukou hejtmanovi.

Rada kraje se **schází podle potřeby** a její schůze svolává hejtman. **Schůze rady jsou neveřejné**, podle svého uvážení však může rada přizvat i jiné osoby. Právo účasti na zasedání rady má vždy ředitel krajského úřadu, s hlasem poradní.

Z jednání rady kraje se **vyhotovuje zápis**, v němž se uvede alespoň počet přítomných členů, schválený program, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Ze zasedání rady se vyhotovuje do 10 dnů zápis, **zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana spolu s ověřovateli**. Zápis musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva. Kromě toho rada kraje podává zastupitelstvu zprávu o své činnosti na každém jeho jednání. Členové rady kraje mají právo podat vůči zápisu námitky, které se projednávají na příštím jednání rady.

5.10.3 HEJTMAN

Hejtman je představitelem kraje, reprezentuje kraj navenek. Hejtman a náměstci hejtmana jsou voleni členy zastupitelstva kraje ze svých řad, musí mít státní občanství České republiky. **Za výkon funkce jsou odpovědní zastupitelstvu, rada kraje jím může ukládat úkoly jen v rozsahu své působnosti**. Z titulu své funkce jsou hejtman a jeho náměstci rovněž členové rady kraje.

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

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

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

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

5.10.4 KRAJSKÝ ÚŘAD

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

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

V **přenesené působnosti vykonává státní správu** s výjimkou věcí patřících do působnosti zastupitelstva, rady a zvláštních orgánů kraje. Mezi úkoly v **přenesené působnosti krajského úřadu patří:**

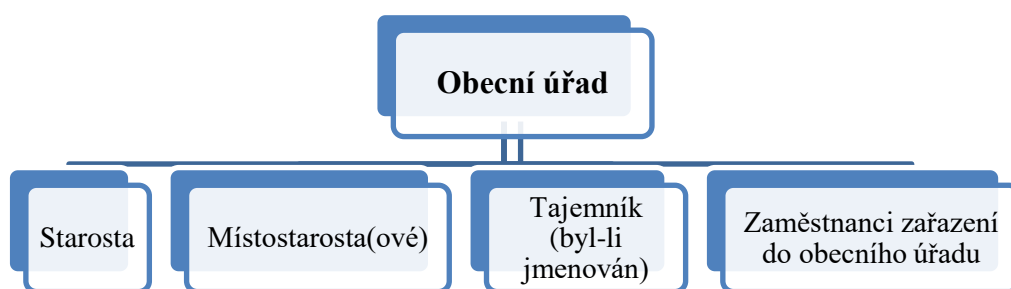
- **přezkoumávání rozhodnutí vydaných obecními úřady ve správním řízení, ukládání sankcí** podle zvláštních zákonů.
- zřízení funkce **koordinátora pro romské záležitosti, poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím** a kontroluje výkon přenesené působnosti orgány obcí,
- **dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí.** Dozor je zaměřen výhradně na **následné posuzování dodržování zásad zákonnosti** a je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů obce. **Zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu, kteří se podílejí na výkonu dozoru, musí mít vysokoškolské vzdělání** v oblasti práva nebo v oblasti, která se vztahuje k předmětu dozoru.

5.11 Ředitel krajského úřadu

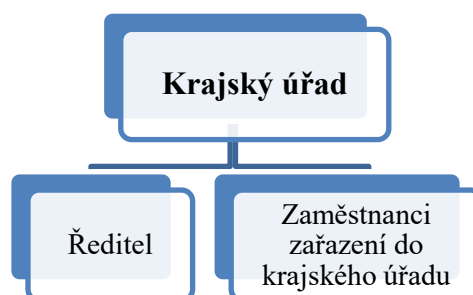
Ředitel krajského úřadu stojí v jeho čele, je **vedoucím krajského úřadu.** Ředitel je **jmenován a odvoláván hejtmanem s předchozím souhlasem ministra vnitra** a při plnění úkolů krajského úřadu je hejtmanovi také ze své činnosti odpovědný. Ředitel **nesmí vykonávat funkce v politických stranách a hnutích, může být však jejich členem.** Ředitel

nemůže být rovněž poslancem, senátorem ani členem zastupitelstva územního samosprávného celku. Může se účastnit zasedání zastupitelstva a jednání rady kraje s hlasem poradním.

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



Zdroj: vlastní



Zdroj: vlastní

5.12 Orgány zastupitelstva kraje a rady kraje

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

Ze své činnosti, která je soustředěna na předkládání odborných stanovisek, návrhů a podnětů se jmenované orgány **zodpovídají zastupitelstvu**. Počet členů výborů je vždy lichý. V čele výboru stojí **předseda** volený z řad zastupitelů, **ostatní členové** mohou být občany obce. Předsedu stejně jako ostatní členy výboru volí zastupitelstvo kraje.

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

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

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

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

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

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

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

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

5.13 Právní předpisy obcí a krajů

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

- Čl. 79 odst. 3 „**Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny**“.
- Čl. 104, odst. 3 „**Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky**“.

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

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

5.13.1 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY

Obecně závazné vyhlášky jsou podzákoným originárním normativním právním aktem. K jejich vydávání jsou zákonem zmocněná zastupitelstva územních samosprávných celků, a to v rámci výkonu jejich samostatné působnosti na území obce nebo kraje.

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

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

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

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek

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

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

➤ **zastupitelstvo územního samosprávného celku zajistí nápravu ve stanovené lhůtě.**

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

➤ **zastupitelstvo územního samosprávného celku nezjedná nápravu ani do 60 dnů od doručení výzvy.**

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

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

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

5.13.2 NAŘÍZENÍ RADY OBCE, KRAJE

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

Prováděcí právní předpisy se nařízení rady obce, kraje **vydávají na základě zmocnění v zákoně, k provedení zákona a v jeho mezích a v jeho mezích.**

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

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

Rada obce mohou dále vydávat nařízení např. v oblastech:

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

Rada kraje mohou vydávat nařízení např. v případech:

- požární ochrany,
- zajišťování obrany České republiky.

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

5.13.3 LEGISLATIVNÍ PROCES PŘI TVORBĚ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Vypracování návrhu právního předpisu

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

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

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

Připomínkové řízení k návrhu právního předpisu

Zpravidla **zpracovatel**, ale podle místních podmínek i vedoucí odboru, tajemník obecního úřadu či starosta či ředitel krajského úřadu **zajišťují připomínkové řízení v nezbytném rozsahu**. Návrh s důvodovou zprávou se **zašle k věcnému posouzení a ke stanovisku odborům či jiným pracovištím příslušného úřadu** (magistrátu), a to zejména těm, jejichž působnosti se věcně dotýká. Týká-li se návrh jiných orgánů či právnických osob, lze jim

návrh rovněž zaslat k posouzení a případně i k vyjádření. Všem dožádaným osobám zpracovatel určí lhůtu k zaujetí stanoviska, která je v naprosté většině případů 15 denní. Samozřejmě může být i delší nebo naopak kratší s přihlédnutím ke složitosti a rozsahu navrhované úpravy.

Vypořádání připomínek k návrhu předpisu

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

Schválení návrhu právního předpisu

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

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

5.13.4 PLATNOST A ÚČINNOST PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ A KRAJŮ

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

Obce

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

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

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

Kraje

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

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

Evidence právních předpisů územních samosprávných celků

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

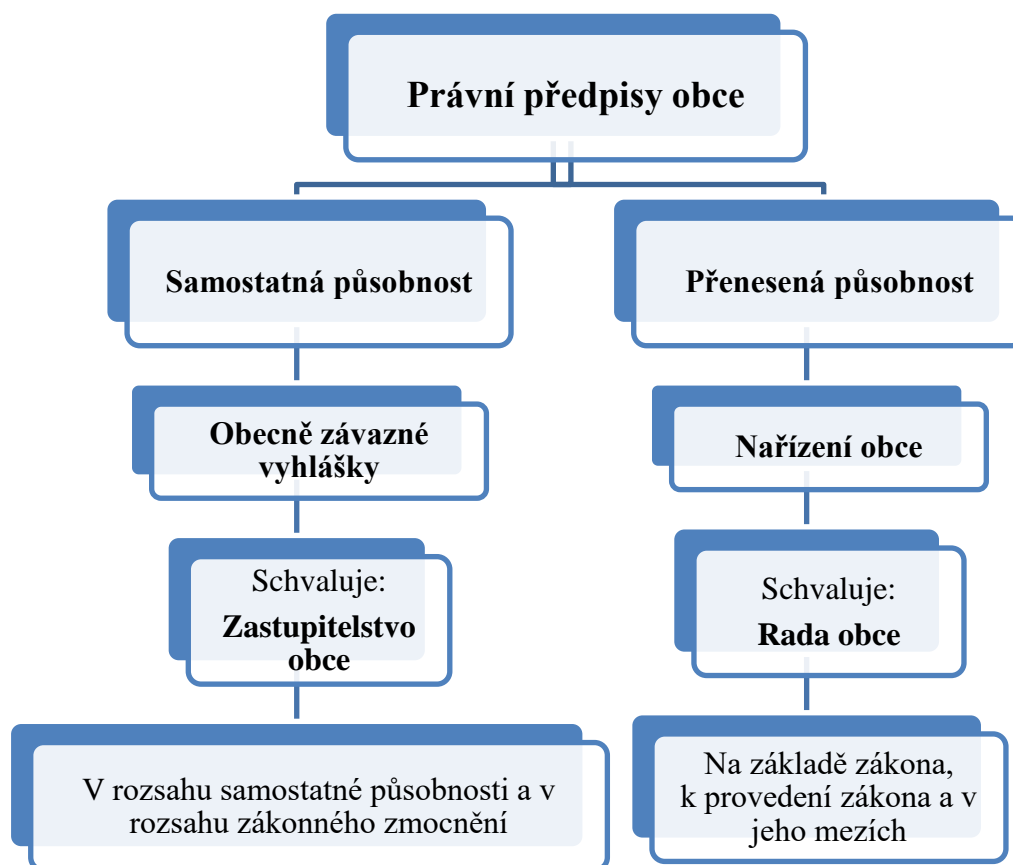
Právní předpisy obce i evidence musí být přístupny každému v obci, která je vydala. Obecní úřady s rozšířenou působností, mají zvláštní úpravu veřejného zpřístupnění nařízení obcí, a to tak, že musí být přístupné každému také u obecních úřadů působících v jejich správním obvodu.

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

5.14 Změna a zrušení právního předpisu obce a kraje

Po dobu platnosti právního předpisu obce nebo kraje je někdy třeba provést jeho změnu (novelizaci). Učinit je tak možno doplněním nových ustanovení nebo zrušením příslušných ustanovení anebo náhradou textu ustanovení novým zněním.

Ve všech případech je třeba klást důraz na srozumitelnost a přehlednost. Při větších změnách je zpravidla lépe postupovat tak, že stávající právní předpis bude zrušen a následně je pak vydán nový. Při změně právního předpisu je vždy důležité posoudit dopad na právní vztahy vzniklé na základě původního ustanovení právního předpisu, je vhodné tento dopad upravit v závěrečných přechodných ustanoveních.



Zdroj: vlastní

Tyto právní předpisy podepisují – **Starosta (primátor)**, s **místostarostou (náměstkem primátora)**.

5.15 Závěr

Samospráva je součást veřejné správy, která je vykonávána jinou institucí než státem (nestátním subjektem, veřejnoprávní korporací). Stát zasahuje do samosprávy tím, že vydává zákony, kterými vymezuje rozsah výkonu, a to působnost, pravomoc samosprávy. Územní samosprávu v České republice tvoří územní samosprávné celky, a to obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Speci-
fické postavení má hlavní město Praha, které má i působnost, obce, kraje, hlavního města a sídelního města.



KONTROLNÍ OTÁZKY

Uveďte příklady samostatné a přenesené působnosti obcí podle zákona o obcích.

Vyjmenujte orgány obce a orgány kraje.

Charakterizujte postavení (práva a povinnosti) starosty obce a tajemníka.

Charakterizujte postavení (práva a povinnosti) hejtmana kraje a ředitele
Uveďte podrobnosti ke koncepci právních předpisů územních samosprávných celků
Jaké právní předpisy mohou vydávat obce a kraje? Který orgán obce, kraje je schvaluje?

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Ve Vaší obci (městě) jsou poskytovány služby veřejnosti (zastupitelstvo obce zcela jistě má poskytování služeb veřejnosti v programovém prohlášení). Vyberte alespoň 2 subjekty, ať je zřizovatelem obec (město), kraj nebo jde o jiný subjekt a zjistěte jaké služby občanům a dalším potřebným subjektům poskytují a v podrobnostech popište, účtují-li poplatek za poskytovanou službu, zahrňte do textu i tento. Dalším úkolem je vyhledat právní předpis (právní předpisy), kterými se jejich činnosti řídí a jednu publikaci, která se věnuje sledované problematice. Nezapomeňte na správnost citace. Odevzdejte zpracované v rozsahu 3 normostran do IS SU dle termínu stanoveného vyučujícím na počátku semestru.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Samospráva je výrazem autonomie a nezávislosti na celku ve spojení s výkonem povinností, které jsou na samosprávu státem delegovány, aby ovlivňovala určitou skupinu společenských vztahů. Samospráva se dělí na územní a zájmovou (profesní). Samosprávu chápeme na jedné straně jako činnost územní, tj. vykonávanou obecními nebo krajskými samosprávami a na straně druhé jako zájmovou samosprávu uskutečňují různá zájmová společenstva, jako jsou profesní komory.

Zastupitelstvo jako jediný ústavní a přímo občany volený orgán obce v samostatné působnosti má takřka komplexní samosprávnou pravomoc. Výkon samostatné působnosti je vymezen zákonem o obcích a zákonem o kraji, obdobně tyto zákony vymezují výkon přenesené působnosti. Přenesenou působnost vykonávají obce na území České republiky.

Studenti se v této kapitole detailně seznámili s činnostmi, rozsahem, působností územních samosprávných celků. Získali podrobné informace o činnosti orgánů obcí a krajů

6 ÚŘEDNÍCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Kapitola s názvem „úředníci ve veřejné správě“ věnuje pozornost postavení úředníka ve veřejné správě. V rámci této skutečnosti se studenti seznámí s řízením o přijetí do pracovního poměru, vzdělávání a dalšími aspekty související s výkonem státní správy a odpovědností. Student se seznámí s příslušnou právní úpravou, na jejímž základě se dozvídá o jednotlivých právech a povinnostech úředníka. Zvláštní část je následně věnovaná zákonu o státní službě.



CÍLE KAPITOLY

Cílem kapitoly je přiblížit právní úpravu pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků, zvyšování kvalifikace v rámci výkonu státní správy, kterou v přenesené působnosti územními samosprávné celky za stát vykonávají. Důraz je v tomto ohledu kladen především na vzdělávání, a to jak vzdělávání vstupní, tak přípravu zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Úředník, státní služba, výběrové řízení, pracovní smlouva, pracovní poměr, právo povinnost, odpovědnost, služba veřejnosti

6.1 Úvod

Cílem kapitoly je přestavit právní úpravu pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků jejich poslání s poukazem na vzdělávání, a to jak vzdělávání vstupní, tak příprava na prokazování zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků a průběžné vzdělávání.

6.2 Výkladová část

Pracovně právní vztahy úředníků upravuje **zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů**, ve znění pozdější předpisů. Tento právní předpis obsahuje, **ve vztahu k zákoníku práce**, zvláštní pravidla především pro vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníků obcí a krajů. Cílem úpravy je také ochrana právního postavení úředníků při výkonu veřejné správy ve vztahu k voleným or-

gánům územních samosprávných celků. Ze zvláštního postavení citovaného zákona vyplývá obecná **podpůrná platnost zákoníku práce** všude tam, kde zákon o úředních územních samosprávných celků nestanoví vlastní, zvláštní pravidla.

Úředník

Jak již z názvu zákona vyplývá, vztahuje se tento na úředníky územních samosprávných celků. Úředníkem ve smyslu tohoto zákona jsou považováni ti **zaměstnanci obcí a krajů, kteří se podílejí na výkonu správních činností**. Za správní činnost je považována činnost zaměstnance, kterou se podílí na plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné nebo přenesené působnosti v oblasti veřejné správy. **Správní činností** je například:

- **rozhodování** ve správním řízení,
- **kontrola, dozor** nebo **dohled**,
- **příprava návrhů** právních předpisů územních samosprávných celků,
- **zajišťování jejich právních úkonů**,
- **plnění úkolů** statutárního orgánu zaměstnavatele.

Úředník při výkonu správy věcí veřejných je oprávněn rozhodovat například o povolení stavby, vydání občanského průkazu, o uložení pokuty za nesplnění uložené povinnosti účastníkem řízení.

Postavení úředníka nemají členové volených orgánů územních samosprávných celků, například člen zastupitelstva obce či kraje. **Úředníky nejsou** ani zaměstnanci zařazení v jeho organizačních složkách, například obecní policie, dále **zaměstnanci zařazení** ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku, jakými je povodňová komise, přestupková komise. Úředníci, kteří vykonávají obslužné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti jako například sekretariát, pokladna, řízení a údržba motorových vozidel, úklid).

Zaměstnanec územního samosprávného celku je považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. O tom, kdo je či není v konkrétním případě úředníkem **rozhoduje vedoucí úřadu**, kterým je **tajemník obecního úřadu** nebo **ředitel krajského úřadu**.

Pracovní poměr úředníka

Úředníkem se může stát fyzická osoba, která:

- má **státní občanství České republiky**
- **nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem**, ale v České republice má trvalý pobyt, za předpokladu, že **dosáhla věku 18 let**,
- **má způsobilost k právním úkonům**,
- **je bezúhonná**,
- **ovládá** jednací jazyk, kterým je **český jazyk**
- splňuje **předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem**.

Předpokladem k výkonu funkce např. úředníka živnostenského úřadu je **osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy** na úseku živnostenského práva, matrikáře je **osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy** na úseku matrik a jména a příjmení nebo úředníka

stavebního úřadu pak **osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy na úseku územního plánování a stavebního řízení**.

Za bezúhonnou se nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy. **Bezúhonnost je prokázána výpisem z rejstříku trestů** ne starším než 3 měsíce, případně čestným prohlášením.

Mezi předpoklady, které musí úředník splňovat pro výkon vybraných správních činností, jak je uvedeno výše, patří **zvláštní odborná způsobilost**, např. úředník, který vykonává funkci matrikáře, je **povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost do 18 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat funkci** matrikáře. Pokud úředník zvláštní odbornou způsobilost ve stanovené době neprokáže, územní samosprávný celek jej převede na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje.

Vedoucímu úřadu, tajemníkovi obecního úřadu a řediteli krajského úřadu je **stanovena podmínka** minimální praxe v době trvání nejméně 3 let. Podmínkou pro vznik pracovního poměru úředníka zařazeného v obecním úřadě je také **veřejná výzva**. Veřejná výzva musí též **předcházet uzavření pracovní smlouvy** s vedoucími úředníky, jejichž pracovní poměr není založen jmenováním, a kteří jsou zařazeni v obecním úřadě obce. Územní samosprávný celek má povinnost vyvěsit veřejnou výzvu **na úřední desce úřadu** po dobu nejméně 15 pracovních dnů přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně ji zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pro vznik pracovního poměru pracovníků zařazených v krajském úřadě, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností nebo v pověřeném obecním úřadě je další nutnou podmínkou stanoveno **výběrové řízení**. Výběrové řízení je také podmínkou **pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka**. Výběrové řízení vyhlašuje vedoucí úřadu oznámením **na úřední desce úřadu územního samosprávného celku** a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úprava lhůty pro oznámení je stejná jako úprava lhůty pro vyvěšení veřejné výzvy.

Vedoucí úřadu po obdržení předá přihlášky **výběrové komisi**. Ta pořídí o posouzení uchazečů písemnou zprávu. Výběrová komise však neurčuje pořadí uchazečů o přijetí do pracovního poměru, rozhodovat o tom, se kterým uchazečem bude uzavřena pracovní smlouva, bude **vedoucí úřadu**.

Vedoucí úředníky bude **jmenovat do funkce** v případě vedoucích odborů **rada** územního samosprávného celku, v případě vedoucích oddělení **vedoucí úřadu** územního samosprávného celku. Jmenování vedoucích odborů obecního úřadu je **podmíněno návrhem tajemníka**, zákon o obcích ovšem nestanoví žádnou sankci neplatnosti v případě absence takového návrhu. Jmenování vedoucích odborů krajského úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na návrh ředitele krajského úřadu.

Vedoucího úřadu obce jmenuje starosta (primátor), vedoucího úřadu kraje pak hejtmán. Jmenování **tajemníka** obecního úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na **souhlas ředitele krajského úřadu**, jmenování **ředitele** krajského úřadu a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je pod sankcí neplatnosti vázáno na **souhlas ministra vnitra**.

Pracovní poměr s úředníkem uzavírá územní samosprávný celek na **dobu neurčitou**, což je jedna z výhod, které pro úředníka zavádí zákon o úřednících. Jedná se o významný a pro úředníka výhodný rozdíl od úpravy trvání pracovního poměru v zákoníku práce.

Zákon o úřednících stanoví dva výjimečné důvody, pro které lze s úředníkem uzavřít **pracovní poměr na dobu určitou**. **Prvním důvodem**, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba zajistit časově omezenou správní činnost. Jedná se

o **činnost, kterou obec nevykonává trvale**, ale vznikla potřeba takovou činnost zajistit (např. vymáhání pohledávek). **Druhým důvodem**, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je **potřeba nahradit dočasně nepřítomného úředníka**.

Jedním z předpokladů, které má úředník splňovat, patří **zvláštní odborná způsobilost**. Zákon ukládá územnímu samosprávnému celku, aby úředníka, který **neprokáže zvláštní odbornou způsobilost** v zákonem stanovené lhůtě, převedl na jinou činnost, pro kterou úředník splňuje předpoklady. V případě, že by žádná taková činnost v rámci úřadu nebyla, může být úředníkovi dána výpověď. Pokud porušil povinnosti zvláště závažným způsobem, může dojít i k okamžitému **zrušení pracovního poměru**.

Postavení úředníka ve veřejné správě

K **základním povinnostem** úředníka patří **dodržování ústavního pořádku**, hájení veřejného zájmu při výkonu jeho správní činnosti, nestranné rozhodování, zdržení se jednání vedoucího ke střetu veřejného a soukromého zájmu. Úředník zásadně nepřijímá dary a jiné výhody, **zachovává mlčenlivost** podle zvláštních předpisů, **poskytuje účastníkovi řízení pomoc, poučení a informace** ve správním řízení.

Mezi **povinnosti úředníka patří**:

- **plnění pokynů vedoucích úředníků**, nejsou-li v rozporu s právními předpisy,
- **kvalifikaci prohlubovat**. Znamená to absolvování vstupního a průběžného vzdělávání a vykonání zkoušky odborné způsobilosti.
- **plnění pracovněprávních povinností**, které jsou úředníku ukládány po dobu výkonu práce,
- **povinnosti, které se vztahují na chování úředníka mimo výkon práce**. Například se úředník musí zdržet jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku.

Jiná výdělečná činnost, jakou může být například podnikání úředníka, je podmíněna předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán. Souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti vydává za územní samosprávný celek ten, který plní úkoly statutárního orgánu právnické osoby v pracovněprávních vztazích (např. tajemník obecního úřadu, ředitel krajského úřadu). Z výše uvedeného zákazu výkonu **jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán jsou zákonem stanoveny výjimky**. Omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

Vzdělávání úředníků územních samosprávných celků

Jednou z výše uvedených povinností úředníků, je prohlubování jeho kvalifikace pro výkon správních činností. Jednotlivé formy prohlubování kvalifikace úředníků definuje samotný zákon, jsou jimi povinné **vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání a zvláštní odborná způsobilost**. Pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadu je vedle toho povinné ještě **vzdělávání vedoucích úředníků**.

Absolvování vstupního vzdělávání, průběžného vzdělávání i vzdělávání vedoucích úředníků se prokazují pouze **osvědčením** vydávaným vzdělávací institucí, která pořádá příslušný kurs, s těmito formami vzdělávání však nejsou spojeny žádné zkoušky. Úspěšné absolvování **zkoušky** jsou vyhrazeny pouze pro tzv. zvláštní odbornou způsobilost.

Vstupní vzdělávání

Vstupní vzdělávání je povinen úředník absolvovat do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Zahrnuje v sobě **znalosti základů veřejné správy, zvláště obecných zásad organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku**. Mezi uvedené znalosti patří též základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva, práv a povinností a pravidel etiky úředníka, základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností, znalosti základů užívání informačních technologií, základní komunikační, organizační a další dovednosti vztahující se k jeho pracovnímu zařazení.

Průběžné vzdělávání

Průběžné vzdělávání zahrnuje prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků **zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku**, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí. Průběžné vzdělávání se uskutečňuje formou kurzů a o účasti úředníka na nich rozhoduje vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku a s přihlédnutím k plánu vzdělávání úředníka. Úředník je povinen se kurzu osobně zúčastnit.

Zvláštní odborná způsobilost

Zvláštní odbornou způsobilost jsou povinni prokazovat ti **úředníci**, kteří budou vykonávat správní činnosti stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra. Jedině prostřednictvím těchto úředníků **bude moci územní samosprávný celek tyto činnosti na úseku veřejné správy zajišťovat**. Kromě toho mohou územní samosprávné celky zajišťovat správní činnosti i prostřednictvím úředníků, kteří sice **neprokázali zvláštní odbornou způsobilost**, získali však **vzdělání v rovnocenných bakalářských nebo magisterských studijních programech**.

Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část. **Obecná část** zahrnuje **znalost základů veřejné správy**, obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o správním řízení a schopnost aplikace těchto znalostí. **Zvláštní část** zahrnuje **znalosti nezbytné k výkonu správních činností** stanovených prováděcím právním předpisem, zvláště znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů vztahující se k těmto činnostem, a schopnost jejich aplikace.

Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost podle zákona o úřednících složením příslušné zkoušky a předložit územnímu samosprávnému celku **osvědčení o jejím složení do 18 měsíců** ode dne vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal správní činnost, pro jejíž výkon je zvláštní odborná způsobilost předpokladem, vykonávat, pokud již byl v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku.

Vzdělávání vedoucích úředníků

Vzdělávání vedoucích úředníků zahrnuje obecnou část a zvláštní část. **Obecná část** zahrnuje znalosti a dovednosti **v oblasti řízení úředníků**. **Zvláštní část** zahrnuje přehled **o činnostech vykonávaných podřízenými úředníky**. Vedoucí úředník je povinen ukončit toto vzdělávání vedoucích úředníků do 2 let ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka.

Úředník, který se účastnil vzdělávání vedoucích úředníků a jehož náklady hradil územní samosprávný celek, je povinen **setrvat po ukončení tohoto vzdělávání** v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku **po dobu 3 let**. Pokud takový úředník **rozevře** s územním samosprávným celkem **pracovní poměr** dříve než po uplynutí 3 let od ukončení vzdělávání vedoucích úředníků, je povinen **uhradit územnímu samosprávnému celku náklady** s tímto vzděláváním spojené.

Poskytovat vzdělávání úředníků mohou jen právnické nebo fyzické osoby, které jsou oprávněny ke vzdělávací činnosti (např. vysoké školy nebo podnikatelské subjekty s příslušnou živnostenským oprávněním) a jimž byla zároveň udělena **akreditace Ministerstvem vnitra**. Vzdělávání zajišťuje také Institut pro místní správu zřízený přímo Ministerstvem vnitra nebo samotné veřejnoprávní korporace, územní samosprávné celky za podmínky, že jim byla udělena akreditace.

STÁTNÍ ZAMĚSTNANCI

Zvláštní zákonná úprava, z velké části odlišná od zákoníku práce, upravuje také právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Jedná se o **zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (služební zákon)** ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od úpravy právního poměru zaměstnanců územních samosprávných celků, služební zákon, podle současného stavu, nabyl **účinnosti až 1. 1. 2015**. Cit. zákon má 13 částí a 207 par. ustanovení.

Služební zákon upravuje mj. právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních **úřadech státní správy**, služební vztahy státních zaměstnanců včetně jejich odměňování. Ustanovení § 3 cit. zákona vymezuje správním úřadem ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy (služební úřad). Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností, která je vymezena cit. zákonem (např. příprava návrhů právních předpisů, ochranu utajovaných informací, řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady).

Služební zákon se **nevztahuje** na všechny fyzické osoby, které v současné době státními zaměstnanci již jsou, např. příslušníci Policie České republiky, příslušníci Vězeňské služby České republiky nebo vojáci z povolání nebo příslušníci Hasičského sboru. Služební zákon dbá ve zvýšené míře o nezbytnost státní službu **jednotně organizovat, řídit, kontrolovat a výrazněji oddělit od politického vlivu**. Proto se také nevztahuje na politické funkce jako například na vedoucího Úřadu vlády České republiky. Služební poměr mezi fyzickou osobou (státním zaměstnancem) a státem **není zakládán pracovní smlouvou**, ale má jít o **jednostranné jmenování státem**, s předchozím souhlasem fyzické osoby, která hodlá být státním zaměstnancem.

Služba se vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Pro přijetí k přípravě na státní službu do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. V souladu s ustanovením § 23 cit. zákona se do služebního poměru se osoba přijímá rozhodnutím služebního orgánu. Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru rozhodne služební orgán o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného. Je důležité zmínit, že **na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok**.

Žadatel o přijetí do služebního poměru musí fyzická osoba splňovala určité **předpoklady**:

- státní občanství České republiky, občanem jiného členského státu Evropské unie nebo občanem státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru
- dosažení 18 let věku, být plně svéprávný
- být bezúhonnost (doložit příslušnými listinami. Splnění předpokladu bezúhonnosti se osvědčuje výpisem z Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce. Služební orgán si za účelem ověření, zda žadatel splňuje předpoklad bezúhonnosti, může vyžádat od Rejstříku trestů výpis z evidence Rejstříku trestů týkající se žadatele; žádost se podává v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup
- **dosažení zákonem předepsaného vzdělávání pro daný obor státní služby, včetně odborného zaměření vzdělání,**
- mít potřebnou zdravotní způsobilost.

Žadatel, který není státním občanem České republiky, musí zkouškou u osoby, která jako plnoprávný člen Asociace jazykových zkušebních institucí v Evropě uskutečňuje touto asociací certifikovanou zkoušku z českého jazyka jako cizího jazyka, prokázat znalost českého jazyka; to neplatí, doloží-li, že absolvoval alespoň po dobu 3 školních roků základní, střední nebo vysokou školu, na kterých byl vyučovacím jazykem český jazyk. Žadatel, který není státním občanem České republiky, má nárok na náhradu nákladů, které uhradil za jednu účast na zkoušce z českého jazyka, služebním úřadem, na který se hlásí. Obsah a rozsah zkoušky stanoví Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vyhláškou.

Na základě úspěšného absolvování výběrového řízení, obdrží žadatel rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, státní zaměstnanec skládá služební poměr v den nástupu do služby.

Státní zaměstnanec je povinen úspěšně vykonat úřednickou zkoušku. Služební úřad mu to umožní na jeho žádost, a to před uplynutím doby trvání služebního poměru na dobu určitou, nebo do 12 měsíců ode dne, kdy státní zaměstnanec začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby (ustanovení § 35 cit. zákona). Úřednická zkouška je tvořena částí obecnou a částí zvláštní, obecná část je písemného charakteru, zvláštní část se koná po úspěšném vykonání obecné části úřednické zkoušky, a to ústně před zkušební komisí.

Ve služebním poměru státního zaměstnance převládají jeho **zvýšené povinnosti** a zvyšuje se tlak na kvalitu jeho odborné připravenosti. Státní zaměstnanec je **povinen dodržovat služební kázeň a za její zaviněné porušení, které je kárným proviněním.** Za kárné provinění lze uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření. Kárným opatřením je:

- písemná důtka,
- snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
- odvolání ze služebního místa představeného, nebo
- propuštění ze služebního poměru.

Od uložení kárného opatření lze v rozhodnutí o kárném provinění upustit, jestliže k nápravě státního zaměstnance postačí samotné projednání kárného provinění. Rozhodnutí o uložení kárného opatření, které je v právní moci, se založí do osobního spisu státního zaměstnance. Státní zaměstnanec podléhá možnosti svého **přeložení** k výkonu státní služby **do jiného služebního úřadu.**

Právní úprava státní služby obsahuje **zákonné omezení některých občanských práv státních zaměstnanců**. Jedná se například o **úplný zákaz jiné výdělečné činnosti než je výkon státní služby, omezení práva na stávkou, omezení podnikatelské činnosti**.

Základní povinnosti státního zaměstnance mj.:

- **dodržovat ústavní pořádek** České republiky, zachovávat při výkonu služby věrnost České republice
- **právní předpisy** vztahující se k práci jím vykonávané,
- **dodržovat ostatní předpisy** vztahující se k práci jím vykonávané, pokud s nimi byl řádně seznámen,
- **hájit** při výkonu správních činností **veřejný zájem**,
- **plnit pokyny vedoucích úředníků**, nejsou-li v rozporu s právními předpisy;
- **prohlubovat si vzdělání podle pokynu služebního orgánu**,
- **jednat a rozhodovat nestranně** bez ohledu na své přesvědčení,
- **zdržet se** při výkonu práce **všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování**,
- **zdržet se jednání**, jež by **závažným způsobem narušilo důvěryhodnost**

Státní zaměstnanec je **dále povinen pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plně využívat pracovní doby** a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, **plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly, zachovávat pravidla slušnosti** při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

KODEX ETIKY ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Obou uvedených skupin zaměstnanců veřejné správy se dotýkají základní hodnoty, které jsou úředníci povinni zachovávat na všech stupních výkonu veřejné správy. Mnohé **mezinárodních instituce** (Rada Evropy, Evropská unie, OECD) vypracovaly modelové kodexy etiky, které se staly předlohou pro vládu České republiky při vypracování **Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě**. Tento kodex etického chování je pouze doporučujícím standardem, a nikoliv sankcionovanou povinností. Mnohé z těchto ustanovení však našly svůj odraz v zákoně úpravě služby státních zaměstnanců, kteří **podléhají kárné odpovědnosti**.

Výkon veřejné správy je podle kodexu **službou veřejnosti** a zaměstnanec ji má vykonávat na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků. Veškerá **rozhodnutí má zaměstnanec činit objektivně** na základě jejich skutkové podstaty a má rozhodovat bez zbytečných průtahů. Nesmí při tom jednat svévolně k újmě jakékoli osoby, ale naopak musí **prosazovat práva a oprávněné zájmy občanů**.

Zaměstnanec nesmí připustit, aby došlo ke **střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením** jako zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoli výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy. Zaměstnanec **nesmí vykonávat ani politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů** v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

Kodexem je také **zakázáno přijímání darů**, úsluh, laskavostí, nebo jiných zvýhodnění, která by mohla ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.

V této souvislosti nesmí zaměstnanec připustit, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal **do postavení, ve kterém je zavázán oplatit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob**. Pokud je zaměstnanci v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, musí ji odmítnout a o nabídnuté výhodě informovat svého nadřízeného. Zaměstnanec se také **v soukromém životě má vyhýbat činnostem a jednáním, které by mohly snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti**, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

Abyste nedošlo ke **zneužití úředního postavení**, zaměstnanec nesmí využívat výhody vyplývající mu z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho **povinností vyhnout se konfliktům zájmů** i předcházet takovým situacím, které mohou vyvolat podezření z konfliktu zájmů.

Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil **efektivní a ekonomické spravování** a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávných celků, podvodné či korupční jednání, musí **oznámít** tuto skutečnost nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, má odmítnout takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

6.3 Závěr

Pracovně právní vztahy úředníků upravuje **zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků** a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. **Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (služební zákon)** ve znění pozdějších předpisů.

Úředníky územního samosprávného celku ve smyslu cit. zákona jsou považováni ti zaměstnanci obcí a krajů, kteří se podílejí na výkonu správních činností. Za správní činnost je považována činnost zaměstnance, kterou se podílí na plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné nebo přenesené působnosti v oblasti veřejné správy. Úředníkem územního samosprávného celku se může stát fyzická osoba, která má státní občanství České republiky nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem, ale v České republice má trvalý pobyt, za předpokladu, že dosáhla věku 18 let, má způsobilost k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednacím jazyk, kterým je český jazyk a splňuje předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Výkon veřejné správy je podle kodexu **službou veřejnosti** a zaměstnanec ji musí vykonávat na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

Služební zákon upravuje mj. právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních **úřadech státní správy**, služební vztahy státních zaměstnanců včetně jejich odměňování. Ustanovení § 3 cit. zákona vymezuje správním úřadem ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy (služební úřad). Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služební poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností, která je vymezena cit. zákonem

(např. příprava návrhů právních předpisů, ochranu utajovaných informací, řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady).

Služba se vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Pro přijetí k přípravě na státní službu do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu, Ve služebním poměru státního zaměstnance převládají jeho **zvýšené povinnosti** a zvyšuje se tlak na kvalitu jeho odborné připravenosti. Státní zaměstnanec je **povinen dodržovat služební kázeň a za její zaviněné porušení, které je kárným proviněním**. Za kárné provinění lze uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření

KONTROLNÍ OTÁZKY



Kdo se může stát úředníkem územního samosprávného celku?

Co je to bezúhonnost a jako se prokazuje?

Uveďte základní povinnosti úředníka ve veřejné správě.

Co je to zvláštní odborná způsobilost a jako se prokazuje?

Kdo může být státním zaměstnancem?

SHRNUTÍ KAPITOLY



Kapitola odpovídá na otázky, které se dotýkají postavení úředníků územních samosprávných celků, kteří vykonávají státní správu jakož i postavení státních úředníků. Studenti se seznámí se zvláštnostmi pracovního poměru úředníka a předpokladem pro výkon takové funkce.

Další informace student získá z oblasti služebním poměru státního zaměstnance, o jeho právech a **povinnostech**. V této části studijní pomůcky má možnost zjistit podrobnosti mj. o dalších skutečnostech, které souvisí s přijetím do služebního poměru. V neposlední řadě se student, může seznámit s etickými principy zaměstnanců ve veřejné správě.

LITERATURA

- ADAMCOVÁ, Mária. Teória verejnej správy. Košice: FVS UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-587-2.
- BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 1. vyd. Praha: EURO-LEX BOHEMIA s.r.o., 2001, ISBN 80-86432-13-0.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. Soudní řád správní. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 2006 Praha: Linde Praha, a. s., ISBN 80-7201-579-6.
- BRŮNA, M. Veřejná správa. (po 1. lednu 2003). Praha: Institut pro místní správu, 2003. ISBN neuvedeno.
- FOLTAS, T., HLOUCH, L. Základy správního procesu. Brno: Václav Klemm, 2009. 240 s. ISBN: 978-80-904083-1-9
- GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2000. ISBN 80-86473-04-X.
- GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. Místní právní předpisy a jejich tvorba. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2005, SBN 80-245-0892-3.
- GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. , 2004, ISBN 80-86473-71-6.
- HARVÁNEK, Jaromír. Teorie práva. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, ISBN 978-80-7380-104-5.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo-obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-7400-049-2
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HORIZNKOVÁ, E., FIALA, Z. Správní právo hmotné. 7. vyd. Leges, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-87212-55-4
- JURNÍKOVÁ, J., SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., SEDLÁČEK, S., KADEČKA, S., KOLMAN, P., KLIKOVÁ, A. Správní právo: zvláštní část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 400 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
- KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C. H.Beck, 2003, ISBN 80-7179-794-4.
- KNAPP, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1.

Kolektív autorov. Evropská veřejná správa. Vydání I. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015. ISBN 9788074521102.

KONEČNÝ, Stanislav. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor, 2016. ISBN 978-80-9691-338-1.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí: základy obecního práva. 1. vyd. Praha CODEX Bohemia s. r. o., 1998, ISBN 80-85963-73-6.

KOUDELKA, Z. Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-250-9.

KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Z. Obecně závazné vyhlášky. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9.

KOUDELKA, Z. Průvodce územní samosprávou. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-403-X.

KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-326-2.

Kolektiv autorů právnické fakulty UK, Dějiny evropského kontinentálního práva. 1. vydání Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-387-4.

KOLLÁR, J. Základy správního práva. Banské Bystrica: EF UMB, 1999. ISBN 80-8055-304-1.

LOUDA, Tomáš, GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, ISBN 80-7380-001-2.

MAREK, Jiří. Evropské principy dobré veřejné správy. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 91-95. ISBN 80-210-4001-7 [cit. 2020-10-10]. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

MATES, Pavel, MATULA, Miloš. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: VŠE, 1999, ISBN 80-7079-407-0.

MATES, Pavel a kol. Reforma veřejné správy: sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.

MATRASOVÁ, E., ŠLAUF, V. Obecní zřízení. Praha: Institut pro místní správu, 2002. ISBN neuvedeno.

PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008, 112 s. ISBN 978-80-7043-722-3.

PAVLÍK, Marek, Karel ŠIMKA, Josef POSTRÁNECKÝ a Richard POMAHAČ. Moderní veřejná správa: zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 9788075980489.

PEKOVÁ, Jitka, JETMAR, Marek a Petr TÓTH. Veřejný sektor, teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer. 2019. ISBN 978-80-7598-209-4.

PETEROVÁ, H. Finanční hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkum. Praha: Institut pro místní správu, 2005. Bez ISBN.

POLIÁN, M. Organizace a činnost veřejné správy. 1. vydání Praha: Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-098-0.

POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. Praha: C.H. Beck, 2012, 158 s. ISBN 978-80-7400-437-7.

POMAHAČ, R. Evropské právo. 1. vydání Praha: UK, Nakladatelství Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0576-7.

POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vydání Praha: ISV, 1999. ISBN 80-85866-42-0.

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

PRŮCHA Petr. Základy správního práva. Brno: Masarykova univerzita. 2016. ISBN 978-80-210-8115-4.

PRŮCHA, P. Správní právo-obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 418 s. ISBN: 978-80-210-427.

PRŮCHA, P. a kol. Jak řídit kraj, město, obec. Právo, Normotvorná, Veřejný pořádek. Rukověť územní samosprávy. I. díl. Brno-Praha: Institut pro místní správu, 2002. ISBN 80-210-2954-4.

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Jak řídit kraj, město, obec. Finance, Rozpočty, Účetnictví, Veřejná kontrola. Rukověť územní samosprávy. II. díl. Brno-Praha: Institut pro místní správu, 2002. ISBN 80-210-2955-5.

SCISKALOVÁ, M. GONGOL, T. Veřejná správa. Distanční studijní opora. Karviná: SU OPF, 2006, ISBN 80-7248-372-2.

SCISKALOVÁ, M. GONGOL, T. Správní právo. Distanční studijní opora. Karviná: SU OPF, 2006, ISBN 80-7248-371-4.

SCISKALOVÁ, M. Správní řízení. Distanční studijní opora. Karviná: SU OPF, 2006, Bez ISBN.

- SCISKALOVÁ M. Finanční právo. Vybrané kapitoly. (Studijní opora). Karviná: SU OPF, 2011. ISBN 978-80-7248-707-3.
- SCISKALOVÁ M. Procesní řízení ve finančním právu (Studijní opora). Karviná: SU OPF, 2011. ISBN 978-80-7248-720-2.
- SCISKALOVÁ M. Veřejná správa (Studijní opora). Karviná: SU, OPF, 2013. Bez ISBN
- SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. 978-80-7380-110-6.
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009. 380 s. ISBN 978-80-7357-382-9
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. Správní právo. Zvláštní část. Praha: Leges, 2011
- SVOBODA, P. Právo vnějších vztahů Evropské unie. 1. vydání Praha: Linde, 1999. ISBN 80 7201-192-8.
- SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v ČR. Praha: Linde, 2007, 356 s. ISBN 80-7201-676-1.
- ŠEMORA, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-640-2.
- ŠIMÍČEK, V. Ústavní stížnost. 3. aktualizované a doplněné vydání Praha: Linde Praha, a. s., 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
- TÝČ, V. Právo ES pro ekonomy. 3. aktualizované vydání Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-296-7.

Právní prameny

Opatření předsednictva ČNR č. 2 /1993 Sb., Listina základních práv a svobod,
Sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

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

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb.

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

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (služební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů























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

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

Závěrečné slovo autorů.

Cílem studijní opory s názvem *Veřejná správa a veřejné služby*, určenou pro studijní program *Sociální politika a sociální práce*, studijní obor *Veřejná správa a sociální politika* nebylo vytvořit ucelenou monografii, která by komplexně pojednávala o problematice správy věcí veřejných. Autoři si kladli za cíl poskytnout studentům informace k roli veřejné správy ve společnosti, její rozdělení, dále pojednání o státní správě a samosprávě. Problematika správy věcí veřejných je podstatně širší téma, které se navíc průběžně vyvíjí a aktualizuje. V průběhu studia je proto potřebné uvedené poznatky aktualizovat a doplňovat tak, aby stále odrážely skutečnou realitu.

PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Název: **Věřejná správa a veřejná služba**

Autor: **JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D., PhDr. Matúš Vyrosto, PhD.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě

Určeno: studentům SU FVP Opava

Počet stran: 112

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.