

# 1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů

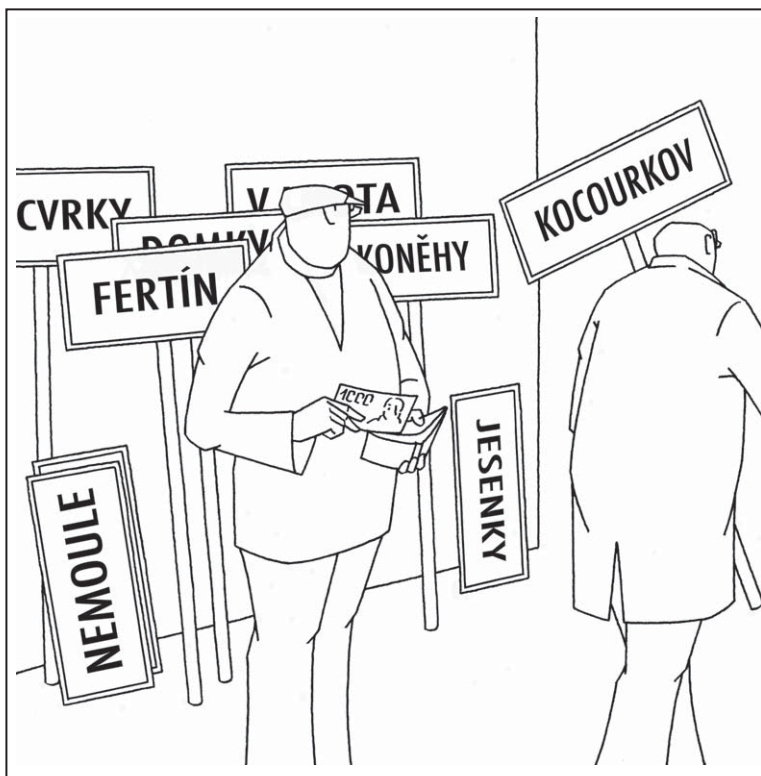
Mgr. Petr Schlesinger

Mgr. Ludmila Němcová

Mgr. František Lukl

Mgr. Pavel Drahovzal

*Označíme-li některé informace za klíčové, což je případ této kapitoly, znamená to, že když je přeskóčíte, nemusí vám být u dalších dílčích záležitostí mnoho věcí jasných. Mohli byste pak tápat třeba v takových věcech, jako samostatná a přenesená působnost nebo vzájemné vztahy a kompetence orgánů obce. Nemusela by se vám také vyplatit neznalost, do čeho může občan v obci mluvit, kam až sahá starostova rozhodovací pravomoc nebo s čím je vaše funkce člena zastupitelstva neslučitelná. Zdlouhavá bývají nedorozumění, pokud jde o funkci a postavení výborů zastupitelstva a komisí rady, o přípravu zasedání zastupitelstva či o obsah obecně závazných vyhlášek. Věnujete-li následujícím rádkům minuty, ušetříte příště možná hodiny.*



Nejdůležitějším zákonem, který budete při výkonu své funkce používat a od kterého se odvíjí i další působnosti obce, je zákon o obcích (obecní zřízení)<sup>1</sup>. Tento zákon byl od roku 2000 mnohokrát novelizován. Díky aktivitě Svazu měst a obcí ČR proběhla velká novelizace v roce 2006, která přinesla návrat historie v hierarchii obcí (znovuobnovení městysů), změny ve způsobu odměňování, v kontrole a dozoru nad obcemi.

Obcí se podle zákona označuje nejen obec jako taková, ale také město, městys a statutární město. Specifika mezi jednotlivými druhy obcí pak upravuje zákon o obcích v jednotlivých paragrafech. Hlavní město Praha se řídí vlastním zákonem, stejně jako kraje mají svou vlastní právní úpravu.

## 1.1 Postavení obcí v systému veřejné moci

Podívejme se na postavení měst a obcí České republiky v rámci českého politického systému, který se typologicky řadí mezi parlamentní demokracie. Demokratickými jsou takové státy, v nichž občané

o svém politickém zastoupení rozhodují v pravidelných intervalech tajným hlasováním, a to na základě všeobecného, rovného a zpravidla přímého volebního práva. V demokratickém zřízení se státní moc nekoncentruje v jediném orgánu či subjektu (pak bychom hovořili o státu autoritářském či totalitním), nezbytnou podmínkou je naopak dělba moci. Tradičně tak rozeznáváme moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní. Tyto moci působí ve vzájemné interakci, avšak neprostupují se, každá z nich vykonává svou působnost danou zákonem, a jejich funkční oddělení zaručuje, že demokratický způsob vlády zůstane za všech okolností zachován.

Demokratické státy jsou právními státy. Právní stát dodržuje zákony i další právní předpisy, které sám vydal, a zároveň bez výjimky garantuje základní lidská práva a svobody svých občanů. Stejná práva jsou garantována i cizincům pobývajícím legálně na našem území, pokud nejsou příznána výslovně českým občanům. Česká republika je **parlamentním, demokratickým a právním státem**.

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

### 1.1.1 Moc zákonodárná

Zákonodárná moc je v České republice svěřena **Parlamentu**, který se skládá z **Poslanecké sněmovny** a **Senátu**. Výsledkem rozhodovací činnosti Parlamentu je zákon, a to buď ústavní nebo „obyčejný“. Ústavní zákon má vyšší právní sílu, a proto je jeho přijetí ztíženo potřebným vyšším počtem (kvórem) hlasů poslanců či senátorů. Obyčejné zákony musí být v souladu s ústavními zákony. Ve výjimečných případech (v době rozpuštění Poslanecké sněmovny) může Senát přijímat **zákonná opatření**.

V České republice má zákon zvlášť významnou úlohu, neboť pouze na základě zákona a v jeho mezích je možno ukládat povinnosti. Pokud není nějaká činnost zákonem výslovně zakázána, je občanům České republiky dovolena, neboli *každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. Opakem právního státu je stát totalitní, který spočívá na postulátu: *co není zákonem dovoleno, je občanům zakázáno*.

Prostřednictvím zákonů jsou stanoveny mantinely a meze výkonu mocí ostatních. Zákonodárná moc tak podstatně ovlivňuje výkon obou mocí zbývajících, neboť jim stanoví podmínky jejich působnosti. Moc soudní i výkonná však v politickém systému ČR hrají rovněž nezastupitelnou úlohu. Obě moci mají specifické úkoly, mimo to jsou i pojistkou proti zneužití zákonodárné moci a všechny tři společně tvoří funkční systém brzd a rovnovah, který je podstatou existence a fungování právního státu.

### 1.1.2 Moc soudní

Soudní moc vykonávají soudy. V České republice existuje soustava obecných soudů a Ústavní soud. Obecné soudy mají v civilním i trestním řízení dvě instance, aby bylo vždy zaručeno právo každého na využití řádného opravného prostředku, **odvolání proti rozhodnutí věcně a místně příslušného soudu prvního stupně**. Soudem prvního stupně je **soud okresní**, respektive **krajský**. Druhý stupeň tvoří v obou řízeních **soud krajský**, respektive **vrchní**. V civilním i trestním řízení rozhoduje o některých druhích řízení **Nejvyšší soud**, který plní rovněž jiné úkoly stanovené zákonem. Správní soudnictví je jednoinstanční a rozhoduje v něm krajský soud, respektive **Nejvyšší správní soud**. Nejvyšší správní soud plní i další úkoly, svěřené mu zákonem v rámci správního soudnictví. Ústavní soud kontroluje soulad jiných právních předpisů s ústavou. Ústavní soud stojí mimo systém obecných soudů.

Zákonodárná moc ovlivňuje moc soudní, neboť vytváří zákony, podle nichž soudní řízení probíhá. Naopak soudní moc má za určitých předpokladů možnost kontroly souladu běžných zákonů a ústavy.

Rovněž mezi soudní mocí a mocí výkonnou existuje vzájemný vztah. Většinu rozhodnutí orgánů moci výkonné je možno přezkoumat v rámci správního soudnictví.

Odborné a na ostatních mocích nezávislé soudnictví je další z **garancí právního státu**.

### 1.1.3 Moc výkonná aneb Veřejná správa

Zatímco v rámci moci zákonodárné se vydávají zákony, je **moci výkonné** vyhrazena jejich realizace. Do moci výkonné se v České republice obvykle zahrnuje rovněž **prezident republiky, vláda, ministerstva a jiné správní úřady**.

Pojem „moc“ zde tak trochu evokuje vrchnostenská vymáhání povinností, které jsou stanoveny zákonem. Účelem provádění zákonů, tedy moci výkonné, je však i jiná než vrchnostenská činnost, a proto se namísto výrazu výkonná moc užívá spíše **veřejná správa**. Ta lépe vystihuje moderní pojetí vládnutí jako správy věcí veřejných. Veřejná správa je zastřešujícím pojmem pro **státní správu, samosprávu** a ostatní veřejnou správu.

Veřejná správa je proti pojmu státní správa pojmem širším a zdůrazňuje, že v České republice se správou věcí veřejných nezabývá pouze stát, nýbrž rovněž subjekty jiné, z nichž nejdůležitější jsou **územní samosprávné celky**. V České republice tvoří územní samosprávu **základní územní samosprávné celky**, tedy **města a obce**, a **vyšší územní samosprávné celky**, které se nazývají **kraje**.

Všechny subjekty veřejné správy, tedy zejména stát a územní samospráva, mají zvláštní pravomoc, aby v mezích zákona mohly autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato pravomoc se nazývá **veřejnou mocí**. A protože tato specifická pravomoc subjektů veřejné správy může velmi podstatně ovlivnit život občanů, pohlíží se na činnost těchto orgánů odlišně ve srovnání s ostatními fyzickými či právnickými osobami, jež mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Teorie hovoří o **principu omezené subjektivity**. *Veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Tedy jinými slovy, subjekty veřejné moci smějí vykonávat pouze to, k čemu jsou zákonem zmocněny. Každá jiná veřejnoprávní činnost, která není výslovně zmíněna zákonem, je nezákonná. Tento princip je jedním ze základů právního státu, který garantuje panství zákona a zabraňuje vládě byrokracie.

#### Státní správa a obce jako její vykonavatelé

Stát je nejdůležitější subjekt veřejné správy. Ta část veřejné správy, která je vykonávána prostřednictvím státních orgánů, se nazývá **státní správa**. Orgány státní

správy jsou především **ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy**.

V České republice existuje čtrnáct ministerstev, například Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo zahraničních věcí ČR či Ministerstvo dopravy ČR. K jiným ústředním orgánům státní správy patří jedenáct ústředních orgánů, například **Český statistický úřad** či **Český báňský úřad**. Jednotlivá ministerstva zřizují další instituce. Tak například Ministerstvo zemědělství ČR zřizuje Zemědělskou vodohospodářskou správu či Ministerstvo pro místní rozvoj ČR zřizuje Ústav územního rozvoje. Tyto instituce jsou podobně jako ministerstva a jiné správní úřady organizačními složkami státu, které vykonávají na základě zákona specifické povinnosti při výkonu státní správy, tedy pro stát.

Do systému státní správy spadají rovněž města a obce při výkonu přenesené působnosti. Přenesená působnost znamená, že stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na města a obce, aby je pro stát vykonávaly jejich orgány, neboť jsou občanům nejbližší. Jde zejména o obecní a městské úřady, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Tento proces předávání výkonu státní správy co nejbližší občanům se nazývá **dekoncentrace** a jeho opakem je pojem **koncentrace**. Koncentrace znamená, že většinu státní správy vykonávají centrální instituce, například ministerstva či jiné ústřední orgány, které nemusejí být občanům blízko a ve většině případů neznají jejich specifické potřeby, jako města a obce. Městským a obecním úřadům, které na základě zákona vykonávají pro stát určité činnosti, se v právní teorii říká rovněž **dekoncentráty**. Příkladem výkonu přenesené působnosti měst a obcí je řízení o přestupcích či vydávání občanských průkazů.

### Obce jako důležitý subjekt veřejné správy

Vedle státu jsou územní samosprávné celky důležitými subjekty veřejné správy. Města a obce jsou **veřejnoprávní korporace**, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu. *Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly*<sup>2</sup>. Obce jsou příkladem **územní veřejnoprávní korporace**, proto hovoříme o územní samosprávě. Při výkonu veřejných úkolů mají města a obce veřejnou moc. Na rozdíl od dekoncentrace státní moci, tedy jejímu výkonu v přenesené působnosti, se tento proces nazývá **decentralizací**.

Decentralizace znamená, že stát zcela předal některé své pravomoci jinému subjektu – územní samosprávě, aby je vykonávala místo něj (tedy nikoliv pro stát.) Výkon této činnosti se nazývá **samostatná působnost**. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným záko-

nem. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Dále pak záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zákon. Avšak mimo výkon veřejných úkolů jsou města a obce ve stejném postavení jako ostatní právnické osoby. Ve smluvních vztazích nemají města a obce proti druhé straně smlouvy žádné specifické výhody z titulu, že vykonávají rovněž veřejnou správu. Pokud neplní podmínky smlouvy, mohou být druhou stranou žalovány u soudu například o náhradu škody. Není ani výjimkou, že jsou města a obce účastníky správních řízení, které vedou různé státní orgány, například řízení o vydání stavebního povolení. V těchto řízeních nemají města a obce žádné zvláštní (privilegované) postavení proti ostatním účastníkům.

### Další subjekty veřejné moci

Vedle státu a územních samosprávných celků existují ještě další subjekty, které v určitém rozsahu vykonávají veřejnou správu. Jde zejména o jiný druh samosprávy, než je územní samospráva. V teorii se tato samospráva označuje jako **osobní veřejnoprávní korporace**. Příkladem jsou univerzity, vysoké školy či různé profesní komory, například advokátní komora či komora lékařů. Jiným typem subjektu veřejné moci jsou třeba městské knihovny, Národní galerie, domovy důchodců či fakultní nemocnice. Tyto instituce se podle svého charakteru nazývají v teorii buď **veřejným ústavem**, nebo **veřejným podnikem**. V některých případech plní úkoly veřejné moci rovněž fyzické osoby, například **lesní stráž** či **stráž přírody**.

## 1.2 Základní znaky právního postavení obce

Podle Ústavy<sup>3</sup> je obec tvořena třemi základními pilíři, a to

- územím,
- občany,
- samosprávou.

### Území obce

Podle zákona je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí<sup>4</sup>. Každá část území České republiky je pak součástí území některé obce,

2) Hendrych, D.: Správní právo, 5. vydání, str. 380

3) čl. 99 a 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

4) § 1 zákona o obcích

pokud nestanoví zákon jinak. Tuto výjimku tvoří vojenské újezdy, kde samospráva není. Obec může vzniknout nově, a to buď sloučením dvou obcí, nebo oddělením části obce<sup>5</sup>. Po vzniku nové obce je nutno vyhlásit volby do jejího zastupitelstva. Dvě či více obcí se slučují na základě vzájemné dohody. Jinak je to, vzniká-li nová obec oddělením části dosavadní obce. Může se tak stát pouze na základě místního referenda za podmínky, že nově vzniklá obec má samostatné katastrální území, tvoří souvislý územní celek a má alespoň 1000 občanů (stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části).

### Občané obce

Občany obce jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu<sup>6</sup>.

Občané obce starší 18 let mají vymezené postavení, které jim zaručuje aktivní možnost realizovat právo na samosprávu vlastním přístupem<sup>7</sup>. Jde o práva, jež lze uplatňovat vůči obci a jejím orgánům:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce<sup>8</sup>
- právo hlasovat v místním referendu<sup>9</sup>
- právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce
- právo nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a porizovat si z nich výpisy<sup>10</sup>
- právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce, je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce (musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, respektive v případě působnosti zastupitelstva obce do 90 dnů; příslušný orgán obce se musí ve stanovené lhůtě návrhem zabývat a rozhodnout o něm, ať už pozitivně, či negativně)

Kromě práva volit, být volen a práva hlasovat v místním referendu mají stejná práva i fyzické osoby starší 18 let, které vlastní na území obce nemovitost<sup>11</sup>. Cizí státní občan starší 18 let může práva bez výjimky nabýt za předpokladu, že je v obci hlášen k trvalému pobytu, což umožňuje mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena<sup>12</sup>. Od 1. května 2004 tak mají právo volit a být voleni do zastupitelstva obce za stejných podmínek jako občané České republiky i občané jiných

členských států Evropské unie (EU), a to na základě Smlouvy o založení Evropského společenství, která toto právo občana EU zakládá (stejně právo mají pochopitelně i občané ČR trvale usazení v jiném členském státě EU).

Přestože jsme se už zmínili o dvojí působnosti, pojďme si informace zopakovat. Obce vykonávají takzvaný **spojený model veřejné správy**. Co to znamená? Jde vlastně o současný výkon samostatné působnosti, tedy samosprávy, a současně výkon přenesené působnosti, tedy státní správy. Toto rozdělení musíte při výkonu funkce vždy přesně rozlišovat, protože výkon přenesené působnosti spadá do kompetence zejména obecního úřadu, nikoliv zastupitelů obce. V dalších částech si pak řekneme, jak se výkon přenesené působnosti odráží v jednotlivých oblastech činnosti obce.

### Samostatná působnost

Právo na samosprávu (samostatnou působnost) je zaručeno Ústavou a stát může do samosprávy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to v zákonem stanovených mezích<sup>13</sup>. Obec má právo bránit se proti nezákonnému zásahu státu do své samosprávy prostřednictvím ústavní stížnosti<sup>14</sup>. Stěžejním právem, vyplývajícím ze samostatné působnosti, je právo na vlastní majetek obce a na hospodaření podle vlastního rozpočtu<sup>15</sup>. Při výkonu samosprávy neexistuje podřízenost obce jinému orgánu.

Obec je **veřejnoprávní korporací**, což je právnická osoba veřejného práva, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Její postavení je odlišné od obchodních společností, protože tyto společnosti nevykonávají veřejnou správu. Přestože je obec veřejnoprávní korporací a zabezpečuje výkon veřejné správy (tedy samosprávy a státní správy), je současně i v postavení právnické osoby soukromého práva. Co to vlastně znamená?

Obec při výkonu veřejné správy vystupuje vůči ostatním fyzickým a právnickým osobám v pozici vykonavatele, tedy jednostranně ukládá povinnosti, příkazy, zákazy a jejich plnění vynucuje sankcemi. K tomu

5) § 19 až 26 zákona o obcích

6) Pozbývání a nabývání státního občanství upravuje zákon č. 40/1993 Sb., vznik a zánik trvalého pobytu zákon č. 133/2000 Sb.

7) § 16 odst. 2 zákona o obcích

8) Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

9) Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

10) Též zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

11) § 16 odst. 3 zákona o obcích

12) § 17 zákona o obcích

13) čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

14) čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR a § 72 a násl. zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

15) čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR



je obec obdařena různými nástroji. Od obecně závazných vyhlášek obce až po různá správní rozhodnutí, přičemž jejich nedodržování je sankcionováno.

Mimo to však obec vstupuje do čistě soukromoprávních vztahů, kde je její postavení stejné jako ostatních subjektů. Klasickými soukromoprávními vztahy jsou například smluvní vztahy – nájemní, kupní smlouvy nebo zakládání obchodních společností. Vždy je třeba pečlivě rozlišovat mezi veřejnoprávním a soukromoprávním postavením obce a nesměšovat je dohromady. Nejčastějším kamenem úrazu jsou obecně závazné vyhlášky, které se někdy snaží upravit věci soukromoprávní povahy, jako třeba otevírací dobu restauračních zařízení.

Samostatnou působnost vymezuje zejména zákon o obcích<sup>16</sup>. Patří do ní záležitosti, které jsou v zájmu obce a které nejsou svěřeny krajům. Nebo nejde o přenesenou působnost orgánů obce či o působnost, kterou zvláštní zákon svěřuje správním úřadům jako výkon státní právy. Zahnuje dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon (například vydávání obecně závazných vyhlášek obce, zřizování školských zařízení či obecní policie). Protože je velmi složité stanovit přesně, co je „v zájmu obce a občanů obce“, upřesňují rozsah samostatné působnosti další zákony<sup>17</sup>.

Ústavou a zákony zaručený rozsah samosprávy je právem všech obcí bez ohledu na velikost. Prakticky však rozsah samosprávy závisí na jiných okolnostech, zejména na výši rozpočtu, počtu obyvatel a jejich potřebách, na schopnostech zastupitelstva.

### Přenesená působnost

Přenesenou působností rozumíme výkon státní správy, kterou stát přenesl na obce a jejíž rozsah je vždy určen zákony. K výkonu státní správy obce dostávají příspěvek na přenesenou působnost. Státní příspěvek ve většině případů nepokrývá skutečné náklady, a tak už léta obce doplácí na výkon státní správy „ze své kapsy“.

V přenesené působnosti obec vydává nařízení obce, vydává správní rozhodnutí, přitom se řídí zákony a jinými právními předpisy. Při správních rozhodnutích se řídí případně též usneseními vlády a směrnici ústředních správních úřadů a opatřeními krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly, jak si obec v přenesené působnosti tzv. vede. Obecně lze říci, že výkon státní správy obec a její orgány svazuje podle principu jednotné státní správy, na rozdíl od výkonu samosprávy, který je závislý na možnostech a potřebách obcí.

Po reformě veřejné správy se rozlišují tři typy obcí podle toho, jak velký rozsah výkonu státní správy jim byl svěřen:

- **obce** (minimální rozsah státní správy)
  - obce I. typu

- **obce s pověřenými obecními úřady**<sup>18</sup>
  - obce II. typu
- **obce s rozšířenou působností**<sup>19</sup>
  - obce III. typu

Vedle toho ještě existují obce s matričním nebo stavebním úřadem, které jsou stanoveny zvláštními předpisy. Pro úplnost se zmíníme o obcích, kde lze ověřovat shodu opisu nebo kopie s listinou a ověřovat pravost podpisu, mnohé obce jsou také kontaktními místy veřejné správy Czech POINT.

### Statutární města, hlavní město Praha, města a městyse

Jak už jsme se zmínili, termín obec zahrnuje více kategorií. Jednou z nich jsou **statutární města**<sup>20</sup>. Těch je v současnosti 23 a jejich počet se mění. Statutární města se od ostatních měst odlišují tím, že mají právo obecně závaznou vyhláškou – statutem – stanovit městské části nebo obvody, které jsou samosprávnými jednotkami s vlastními orgány jako jiné obce. Na městské části nebo městské obvody<sup>21</sup> lze statutem přenést výkon některých pravomocí města v oblasti samostatné nebo přenesené působnosti, s výjimkou vlastnit majetek a vydávat obecně závazné vyhlášky. Zvláštní zákon má **hlavní město Praha**, které je současně obcí i krajem a které se vnitřně člení na městské části<sup>22</sup>. Postavení městských částí hlavního města Prahy se od městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst odlišuje zejména v tom, že mají částečnou právní subjektivitu. V rozsahu stanoveném zákonem a statutem vystupují v právních vztazích svým jménem, na vlastní odpovědnost a vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka.

**Město a městyse** jsou další kategorie obcí, přičemž městyse byl do zákona o obcích znovu zaveden v roce 2006. Jde o návrat historického titulu určitého typu obce a zákon stanovuje, za jakých podmínek může

16) § 35 odst. 1 zákona o obcích

17) K nejdůležitějším patří:

zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovnický zákon)

zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách  
zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení

18) § 64 zákona o obcích

19) § 66 zákona o obcích,

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

20) § 4 a hlava VIII zákona o obcích

21) § 131 zákona o obcích

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

obec toto označení získat. Stejně jako se vrátilo označení městysem obcím, které v historii městysem byly, tak se vrátilo i historické označení město. To neznámá, že o titul město nebo městysem nemohou žádat obce nově. Jen musí splňovat podmínky pro kladné stanovisko vlády. To, že se určitá obec stane městem, nebo městysem, nemá vliv na její kompetence. Titul je jen čestným označením obce, někdy i historickým, který mnohdy obec získala už před stovkami let.

## 1.3 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy

### 1.3.1 Zastupitelstvo obce

#### Členové zastupitelstva

Zastupitelstvo obce tvoří členové, jejichž počet na každé volební období stanoví zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev obcí. Při určování počtu členů zastupitelstva se přihlíží zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Zákon o obcích stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle velikostních kategorií. Například u obcí do 500 obyvatel je rozpětí 5 až 15, u obcí nad 150 000 obyvatel činí 35 až 55<sup>23</sup>. Přestože kompetence členů zastupitelstva jsou stejné, zákon o obcích vás rozlišuje na tzv. uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva a s tím spojené odlišné nároky vyplývající z výkonu funkce<sup>24</sup>. O tom, kdo se stane uvolněným členem zastupitelstva obce, hlasujete na jeho zasedání. V malých obcích je obvyklé, že žádný člen zastupitelstva není dlouhodobě uvolněn.

**Uvolněným členem** zastupitelstva obce je ten, kdo je pro výkon této funkce dlouhodobě uvolněn ze svého pracovního poměru. Také ten, kdo před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale funkci vykonává ve stejném rozsahu jako člen dlouhodobě uvolněný. Za výkon funkce má uvolněný člen zastupitelstva **nárok na měsíční odměnu** (jde vlastně svou povahou o peněžní plnění podobné platu), což znamená, že mu ji obec musí vyplácet. **Neuvolněným členům** zastupitelstva naproti tomu odměna být poskytnuta může<sup>25</sup>, ale nemusí. Rozhodování o výši odměny nebo o dni, od kdy jim měsíční odměna náleží, je zcela na vás, na zastupitelstvu obce.

Výše **měsíční odměny** je stanovena v závislosti na druhu vykonávané funkce a počtu obyvatel. Měsíční odměna se skládá ze dvou složek, pevně stanovené částky podle druhu vykonávané funkce a příplatku podle počtu obyvatel. Její konkrétní výši, u neuvolněných členů zastupitelstva jde o maximální výši, stanoví nařízení vlády<sup>26</sup>. K měsíční odměně uvolněných členů zastupitelstva obce s rozšířenou působ-

ností (III. typ), obce s pověřeným obecním úřadem (II. typ), obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem se dále připočítává paušální částka, která je také stanovena nařízením vlády.

Jak to je, jste-li uvolněným členem zastupitelstva a nevykonáváte funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do tří let věku? Měsíční odměna za první tři kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti vám náleží, za první tři kalendářní dny karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny. Od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny.

Zákon o obcích upravuje ještě jeden druh odměny, a to **odměnu při skončení funkčního období**<sup>27</sup>. Ta náleží všem uvolněným členům zastupitelstva obce bez ohledu na druh funkce a dále neuvolněnému starostovi. Podmínkou je, že ke dni voleb vám příslušela měsíční odměna a nevznikl vám opětovný nárok na měsíční odměnu (tedy nebyl jste opětovně zvolen uvolněným členem zastupitelstva nebo neuvolněným starostou). Výše této odměny je závislá na počtu celých ukončených let výkonu funkce, maximálně můžete dosáhnout šestinasobku měsíční odměny. Tato odměna se týká ukončení funkčního období, ale i v případě že skončíte s výkonem funkce, ať již vám zanikl mandát přede dnem konání voleb nebo z vlastní vůle či jste odvoláni. Máte nárok na to, aby vám byla měsíční odměna poskytována ještě po dobu dalších tří měsíců.

Důležitá informace – **vaše vztahy s obcí se neřídí zákoníkem práce**, s výjimkou splatnosti a výplaty měsíční odměny a cestovních náhrad. Nejste v zaměstnaneckém poměru k obci, ani nelze použít analogický výklad podle zákoníku práce. Běžně se můžete setkat s požadavkem na dodržování osmihodinové pracovní doby a přítomnost na obecním úřadu. Vy pak musíte občanům i kolegům členům zastupitelstva obce vysvětlit, že nejste, ani nemůžete být zaměstnancem obce. Že vaše funkce trvá nepřetržitě po celý den, po celé funkční období a že pracovní doba podle zákoníku práce se na vás zásadně nevztahuje. Samozřejmě musíte být dostupný občanům obce, ale ne ve striktně vymezené pracovní době obecního úřadu, ani se nemusíte zapisovat do knihy ke kontrole docházky.

23) § 68 zákona o obcích

24) § 71 odst. 1 a 4 zákona o obcích

25) § 72 zákona o obcích

26) Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách členů zastupitelstev

27) § 75 zákona o obcích

K výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva se vztahuje také **nárok na dovolenou**, v délce pěti týdnů za kalendářní rok<sup>28</sup>. Tento nárok se krátí úměrně s délkou výkonu uvolněné funkce během kalendářního roku. Během dovolené vám náleží měsíční odměna. V případě, že jste si nestačili vyčerpat dovolenou u uvolňujícího zaměstnavatele, poskytnete vám ji obec. Stejně tak, pokud nevyčerpáte dovolenou před uplynutím doby uvolnění, poskytnete vám ji uvolňující zaměstnavatel. Nárok na dovolenou je upraven odlišně od zákoníku práce, a proto, pokud si nevyčerpáte dovolenou v příslušném kalendářním roce, převádí se vám do příštího roku. V takovém případě máte právo požádat o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou.

**Nárok na poskytování cestovních náhrad**, a to ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru, tzn. zákoníkem práce, máte vždy bez ohledu na to, zda jste uvolněnými či neuvolněnými členy zastupitelstva obce. Zastupitelstvu je vyhrazeno stanovit obecné zásady poskytování cestovních náhrad<sup>29</sup>.

#### Práva člena zastupitelstva obce<sup>30</sup>:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva a komisím návrhy na projednání,
- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem obec je, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec zřídila; písemnou odpověď musíte obdržet do 30 dnů,
- požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem vaší funkce; informace vám musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

K poslednímu bodu nutno dodat, že právo na poskytování informací není tak jednoznačné, jak se zdá. Obecně by se dalo vztáhnout na kritérium samostatné působnosti, ale ani to není tak jednoduché, protože například obec v samostatné působnosti ukládá pokuty za správní delikty a správní řízení je postaveno na zásadě mlčenlivosti a neveřejnosti. Naopak by se mohlo zdát, že vše, co se děje v přenesené působnosti, je mimo kompetence člena zastupitelstva obce, ale některé zákony (například o matrikách, stavební zákon) předpokládají informace z této oblasti. Proto je vždy nutné zvažovat případ od případu. A rozhodně se nenechat odmlčet.

Jaké jsou vaše **zastupitelské povinnosti**? Jste veřejným činitelem a jako takový musíte vystupovat. Vaší povinností je především zúčastňovat se jednání zastupitelstva, jednání rady, jste-li jejím členem, a také jednání dalších orgánů, pokud jste byl jme-

nován členem takového orgánu. Musíte hájit zájmy obce a jejích občanů, jako člen kolektivního orgánu se chovat jako řádný hospodář a s majetkem obce nakládat účelně.

Hrozí-li, že se při rozhodování o nějaké záležitosti ocitnete v tzv. **střetu zájmů** (tedy, že by jednání o věci mohlo pro vás, osobu blízkou či právnickou osobu, kterou zastupujete, znamenat výhodu nebo škodu), jste tento fakt povinen sdělit před zahájením jednání zastupitelstva obce, které má záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání záležitosti, rozhodne tento orgán. Zkrátka, ostatní zastupitelé rozhodnou, zda takový střet zájmů nastal, či nikoliv, a pak je na vás, zda se hlasování zúčastníte.

Zákon o střetu zájmů<sup>31</sup> upravuje **povinnosti tzv. veřejných funkcionářů**, což jsou ve vašem případě: člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, dále starosta, místostarosta a členové rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Jako veřejní funkcionáři musíte každoročně do 30. června podávat formou **čestného prohlášení**:

- oznámení o jiných vykonávaných činnostech, tedy těch, které vykonáváte vedle své funkce člena zastupitelstva (například podnikatelská činnost),
- oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce
- oznámení o příjmech, darech a závazcích.

Oznámení se podává za předchozí kalendářní rok výkonu funkce. Pokud jste byli jen část roku ve funkci, oznámení podáváte jen za tento časový úsek. Pokud s výkonem funkce skončíte kdykoliv v průběhu roku, jste povinni podat čestné prohlášení do třiceti dnů od skončení funkce. Čestné prohlášení se předává v písemné podobě nebo elektronickou cestou prostřednictvím veřejné datové sítě a opatřené zaručeným elektronickým podpisem. Vedením registru oznámení je podle zákona pověřen tajemník obecního úřadu. Tam, kde není tajemník, registr vede starosta obce. Kdokoliv má právo nahlédnout do registru oznámení a činit si z něj opisy a výpisy. Do registru lze nahlížet v písemné podobě na obecním úřadu i elektronickou cestou. Stačí pouze

28) § 79 zákona o obcích

29) § 78 zákona o obcích

30) § 82 zákona o obcích

31) Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

písemná žádost bez udání důvodu. Abyste předešli pozdějším nedorozuměním, vedte si evidenci o potřebných údajích.

### Pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvu obce je podle zákona vyhrazeno rozhodovat o nejdůležitějších záležitostech patřících do samostatné působnosti obce<sup>32</sup>. Je to především:

- schvalování programu rozvoje obce,
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu,
- zřizování trvalých i dočasných peněžních fondů obce,
- zřizování a rušení právnických osob, příspěvkových organizací a organizačních složek obce,
- vydávání obecně závazných vyhlášek,
- volba a odvolávání starosty, místostarosty a dalších členů rady obce,
- určování počtu členů rady obce na další funkční období,
- určování počtu dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva,
- zřizování a rušení výborů, volba a odvolávání jejich předsedů a členů,
- zřizování a rušení obecní policie,
- stanovení výše odměn neuvolněným členům zastupitelstva,
- rozhodování o vyhlášení místního referenda,
- rozhodování o spolupráci s jinými obcemi a o formě této spolupráce.

Dalším okruhem záležitostí, spadajících do kompetence zastupitelstva, jsou **majetkové**. Zastupitelstvu obce je vyhrazeno především:

- nabývání a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitosti podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením za stanoveným účelem,
- uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem,
- rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- zastavení nemovitých věcí,
- vydání komunálních dluhopisů.

Vedle pravomocí vyhrazených zastupitelstvu zákonem máte možnost vyhradit si svým usnesením i roz-

hodování o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce, s výjimkou těch, které zákon výslovně vyhrazuje radě obce.

### Jednání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta obce, přičemž starosta je povinen svolat zasedání, požádá-li o to třetina zastupitelů nebo hejtman kraje. Pokud starosta zastupitelstvo nesvolá, učiní tak místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva obce. Pokud se usnášeníschopné zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, ministerstvo vnitra je rozpustí. Zasedání zastupitelstva obce jsou zásadně **veřejná**. Obecní úřad informuje o místě, čase a programu konání zastupitelstva na úřední desce obecního úřadu nejméně sedm dnů před zasedáním<sup>33</sup>.

**Usnášeníschopni** jste, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Tím se rozumí nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, kteří mají mandát, nikoliv tedy jen nadpoloviční většina těch, kteří jsou přítomni na zasedání. Jestliže v průběhu volebního období poklesne počet členů zastupitelstva obce a není možné je doplnit náhradníky, budete vycházet z počtu členů, kteří zbyli. Pokud však počet členů zastupitelstva obce poklesne o více než polovinu, případně pod pět, což je nejnižší možný počet členů zastupitelstva, je to důvod k vyhlášení nových voleb. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o důležitých záležitostech<sup>34</sup>, což je vlastně ochrana před rozhodováním omezené skupiny zastupitelů obce.

Pro jednání zastupitelstva obce si vydáte **jednací řád**. V něm upravíte zejména procedurální otázky, které zákon o obcích neřeší. Upravit můžete přípravu zasedání, jeho průběh, způsob hlasování, přípravu usnesení nebo způsob diskuse k jednotlivým bodům programu. Právě úprava diskuse k programu je často nejdůležitějším bodem jednacího řádu. Vzhledem k tomu, že jednání zastupitelstva je veřejné a že občané obce mají také právo se k projednávaným věcem vyjadřovat, nezapomeňte upravit způsob přihlašování do diskuse, délku jednotlivého příspěvku a zejména prostor pro vyjádření občanů. Zda občanům dáte možnost vystupovat kdykoliv v průběhu projednávání, nebo jim umožníte vyjádřit se až po zastupitelích, je na vás. Nikdy však nemůžete jednací řádem práva občanů nebo opozičních členů zastupitelstva omezovat nebo jim je upírat.

32) § 84 a 85 zákona o obcích

33) § 93 zákona o obcích

34) § 84 a 85 zákona o obcích



V souvislosti s projednávanými body programu byste měli v dostatečném předstihu obdržet také všechny podklady a materiály, což můžete upravit jednacím řádem. Dalším důležitým bodem jednacího řádu může být způsob hlasování zastupitelstva obce. Protože zákon neupravuje způsob hlasování, je na vás, jakou formu zvolíte. Tajnému hlasování se spíše vyhněte, protože je v nesouladu se zásadou veřejnosti. Výjimkou je hlasování ve volebních záležitostech (volba starosta, místostarosta atd.), kde je tajné hlasování na místě.

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepíše starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. Zápis se pořizuje do deseti dnů po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.

### 1.3.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem v samostatné působnosti. Tvoří ji starosta, místostarosta (nebo místostarostové) a další radní, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce. Počet členů rady je lichý, nejmenší počet je 5, nejvíce 11. Radu obce nebudete volit, jestliže počet členů zastupitelstva obce nepřesahuje 15. Pokud radu ne zvolíte, její pravomoci vykonává v omezeném rozsahu starosta. Zbytek kompetencí rady pak vykonáváte vy, členové zastupitelstva obce. Rada obce plní úkoly, jimiž ji pověřilo zastupitelstvo obce, a jemu se také zodpovídá. Kromě toho rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení.

**Radě obce zákon vyhrazuje v samostatné působnosti zejména<sup>35</sup>:**

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce<sup>36</sup>,
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,
- zřizovat a rušit podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- kontrolovat, jak své úkoly plní obecní úřad a komise v samostatné působnosti obce,
- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce<sup>37</sup>; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,

- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.

Radě obce se také přiznává tzv. obecnou (zbytkovou) klauzuli příslušnost k rozhodování o ostatních záležitostech samostatné působnosti, které zastupitelstvu vyhrazeny nejsou, nebo které si zastupitelstvo nevyhradí<sup>38</sup>. Rada může tyto nevyjmenované pravomoci svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Pokud si ovšem nějakou pravomoc jako zastupitelstvo vyhradíte, znamená to, že rada, potažmo starosta nebo obecní úřad nemůže v této věci rozhodovat, a to až do okamžiku, než vyhrazení zrušíte.

K důležitým kompetencím rady obce podle zbytkové klauzule patří **zadávání veřejných zakázek**, tedy zakázek financovaných z rozpočtu obce. O nich bude v následujících kapitolách ještě řeč, věnujte jim tedy náležitou pozornost.

**Starostu, místostarostu a další členy rady obce si volíte ze svých řad**, a to hned na svém ustavujícím zasedání<sup>39</sup>. Když se vám to nepovede hned na poprvé, nic se neděje, protože funkci starosty bude nadále vykonávat dosavadní starosta, tedy pod podmínkou, že je členem zastupitelstva. Jestliže není, musíte pověřit některého člena zastupitelstva obce.

Pokud v průběhu volebního období poklesne počet členů rady, a to z jakéhokoliv důvodu, pod hranici pět a na nejbližším zasedání zastupitelstva radu nedoplníte alespoň na pět členů (zákonem stanovený minimální počet), přejdou její funkce od tohoto okamžiku na zastupitelstvo. V tomto případě můžete svěřit některé kompetence rady starostovi<sup>40</sup>. V okamžiku, kdy je rada zpátky na svém počtu, toto opatření zaniká. Může však nastat i situace, že vám poklesne počet členů zastupitelstva pod jedenáct a nemáte náhradníky, jimiž byste uprázdněné mandáty doplnili. Pak činnost rady končí<sup>41</sup> a pravomoci přebírá zastupitelstvo, které je může svěřit starostovi. Tak tomu bude až do dalších voleb do zastupitelstva. Může se také stát, že vyvstane potřeba odvolat radu jako celek. Pak ovšem mějte v záloze radu novou,

35) § 102 odst. 2 zákona o obcích

36) § 84 odst. 4 zákona o obcích

37) § 58 zákona o obcích

38) § 102 odst. 3 zákona o obcích

39) § 91 odst. 1 zákona o obcích

40) § 100 odst. 1 zákona o obcích

41) § 100 odst. 2 zákona o obcích

protože pokud ji současně nezvolíte, ocitnete se v situaci, kdy do zvolení nové rady vykonává kompetence rada dosavadní, což by patrně neodpovídalo vašim původním záměrům<sup>42</sup>.

### 1.3.3 Starosta obce

Starosta zastupuje obec navenek<sup>43</sup> a za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu. Jeho postavení lze velmi vzdáleně přirovnat ke statutárnímu orgánu právnické osoby, což však vůbec neznamená, že má pravomoc samostatně rozhodovat o záležitostech patřících do samosprávy obce. Protože o většině otázek v samostatné působnosti rozhodují kolektivní orgány obce, tedy zastupitelstvo obce nebo rada, s výjimkou obcí, kde se rada nevolí a kde její pravomoci vykonává právě starosta (až na zákonem stanovené výjimky), může starosta právní úkony podléhající schválení kolektivním orgánem provádět jen po předchozím schválení příslušným orgánem. Jinak jsou tyto úkony od počátku neplatné. To mějte na paměti, když budete podepisovat například různé smlouvy nebo dodatky k nim.

#### Starosta zejména:

- odpovídá za včasné objednání kontroly hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce,
- může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,
- odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu,
- podepisuje právní předpisy obce,
- může pozastavit výkon usnesení rady a věc předložit k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.

Posledně uvedené oprávnění starosty je velmi významné. Pokud totiž starosta usoudí, že usnesení rady obce je nesprávné, pozastaví jeho výkon a na nejbližším zasedání zastupitelstva toto usnesení předloží k rozhodnutí tohoto orgánu. Zákon nestá-

noví, co rozumí pod pojmem nesprávné, starosta má tedy široké pole možností, jak posuzovat usnesení rady.

Zástupcem starosty je **místostarosta**. Na zastupitelstvu můžete zvolit i více místostarostů, jimž můžete svěřit některé úkoly. Ten, kterého určíte, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta ze zákonem určených důvodů nevykonává svou funkci (pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě do tří let věku a dovolená). Místostarosta určený k zastupování starosty vykonává všechny úkoly, které přísluší ze zákona starostovi. Místostarosta spolu se starostou podepisuje právní předpisy obce, tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení obce. Zákon o obcích sice předpokládá podpis obou, ale v případě chybějícího podpisu (což se může stát, není-li obsazena některá funkce) nenastává neplatnost právního předpisu. Rozhodujícím je platný projev vůle zastupitelstva nebo rady a zveřejnění právního předpisu obce zákonem předepsaným způsobem. Z toho tedy vyplývá, že **usnesení zastupitelstva (rady) je platné okamžikem, kdy je přijato nadpoloviční většinou všech členů příslušného orgánu**<sup>44</sup>.

### 1.3.4 Obecní úřad

**Obecní úřad** tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, (je-li tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta<sup>45</sup>. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení.

Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Vykonává přenesenou působnost svěřenou obci s výjimkou věcí patřících do působnosti jiného orgánu (například vydávání nařízení, krizové řízení, přestupková komise), nebo které jsou delegovány na komise rady.

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se funkce **tajemníka** obecního úřadu zřizuje ze zákona, ostatní obce si mohou tuto funkci zřídit podle své potřeby. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. Důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu jsou stanoveny zákonem o úřednících<sup>46</sup>. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu sta-

42) § 102 odst. 5 zákona o obcích

43) § 103 odst. 1 zákona o obcích

44) § 87, resp. § 101 odst. 2 zákona o obcích

45) § 109 odst. 1 zákona o obcích

46) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

rostovi. Zabezpečuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které zákon svěřuje radě nebo zvláštnímu orgánu obce (například přestupkové řízení svěřené přestupkové komisi), stanoví platy zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a plní vůči nim úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele, vydává vnitřní směrnice obecního úřadu (spisový řád, skartační řád, pracovní řád aj.). Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.

### 1.3.5 Výbory, komise a zvláštní orgány obce

Výbory jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce v oblasti samostatné působnosti obce. Nejde tedy o samostatné orgány obce, ale spíše o orgány orgánů obce. Zřízení výboru je právem zastupitelstva obce, nikoliv jeho povinností. Výjimkou je zřízení **výboru finančního a výboru kontrolního**<sup>47</sup>, které ze zákona povinné je. Další výjimkou je také zřízení **výboru pro národnostní menšiny**, pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české, přičemž v tomto výboru musí nejméně polovinu členů tvořit příslušníci národnostní menšiny. Výbor finanční a výbor kontrolní má ze zákona stanovenou náplň činnosti, ostatním výborům ji určuje zastupitelstvo obce. Výbory nemají svěřeny žádné pravomoci a nemůžete jim je svěřit ani rozhodnutím zastupitelstva nebo rady. Při zřizování dalších výborů dbejte na stanovení náplně činnosti i stanovení konkrétních úkolů.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plní další úkoly, kterými ho pověří zastupitelstvo. Kontrolní výbor kontroluje, jak se plní usnesení zastupitelstva a rady obce (pokud je zřízena), kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další úkoly, jimiž ho zastupitelstvo pověří. Ze zákona přitom nic nebrání, aby i další výbory zřízené zastupitelstvem obce měly kontrolní pravomoci na svém úseku samostatné působnosti.

Výbory samy o sobě nemají pravomoc ukládat úkoly, a to ani obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům. Stejně tak nemohou realizovat jakákoliv opatření, to je ve výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Zastupitelstvo také nemá povinnost zařadit stanovisko nebo návrh výboru na pořad svého jednání. To staví výbory do pozice určitých „administrativních jednotek“ zastupitelstva.

Finanční výbor i kontrolní výbor musí být nejméně tříčlenný, předsedou nesmí být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu nebo osoba zabezpečující rozpočtové či účetní práce. Pro všechny výbo-

ry společně platí **pravidla pro složení** – počet členů musí být lichý a předsedou je vždy člen zastupitelstva obce. Ostatní členové výboru nemusejí být členy zastupitelstva, ale mohou být voleni z řad občanské veřejnosti (tedy nejenom občané obce, ale i jakákoliv jiná fyzická osoba).

Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vysloвила souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů<sup>48</sup>. Zákon neupravuje způsob jednání výborů, je na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda schválí **jednací řád výboru**. Nic také nebrání, aby každý výbor měl svůj specifický jednací řád. Jako vzor může sloužit například jednací řád zastupitelstva obce. Přestože zákon neupravuje funkční období členů výboru, je možné dovést jeho ukončení současně s ukončením funkčního období zastupitelstva obce, což vyplývá zejména z faktu, že předsedou výboru musí být vždy člen zastupitelstva. **Odměňování** členů výboru z řad občanské veřejnosti je zcela v kompetenci zastupitelstva obce, odměňování členů výboru, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce, se řídí nařízením vlády.

Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce, je **osadní nebo místní výbor**. Ten má nejméně tři členy, přičemž počet členů určí zastupitelstvo obce. Členy osadních výborů jsou občané s trvalým pobytem v části obce, kde se osadní výbor zřizuje. Předsedu volí zastupitelstvo obce z členů osadního výboru. Pokud předseda osadního výboru požádá na jednání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

Také rada obce si může zřizovat své iniciativní a poradní orgány – **komise**<sup>49</sup>. Sféra jejich činnosti je v oblasti samostatné působnosti rady obce, ale na rozdíl od výborů komise mohou být i výkonným orgánem. Starosta obce totiž může po projednání s ředitelem krajského úřadu **svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech**. Předsedou takové komise je pak osoba, která prokáže, že má pro svěřený úsek přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost, pokud zákon nestanoví jinak. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti se obdobně vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků. Komise při výkonu svěřeného úseku přenesené působnosti odpovídá starostovi obce, avšak ve správním řízení je nadřízeným orgánem krajský úřad. Mohlo by vás mást, že v obci pracují ještě další komise, které nejsou komisemi rady. V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje totiž starosta **zvláštní orgány obce**, jmenuje a odvolává jejich členy<sup>50</sup>. Tyto zvláštní orgány obce vykonávají pouze přenesenou působnost a nejsou podřízené orgánům

47) § 117 odst. 2 zákona o obcích

48) § 118 odst. 2 a 3 zákona o obcích

49) § 122 zákona o obcích

50) § 106 zákona o obcích

obce. Jde především o **komisi k projednávání-přestupků** podle zákona o přestupcích<sup>51</sup>. V čele takové komise musí stát osoba, která, stejně jako v předchozím případě, prokázala zvláštní odbornou způsobilost. Dalším zvláštním orgánem obce je **povodňová komise** podle zákona o vodách<sup>52</sup> nebo **komise sociálně právní ochrany dětí**.

### Písemnosti a použití razítka

Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v **samostatné působnosti** se označují v záhlaví slovem „obec“ („město“, „městys“) a názvem obce s označením orgánu, který písemnost vyhotovil. Písemnost vyhotovená v **přenesené působnosti** s výjimkou nařízení obce se označuje v záhlaví slovy „obecní úřad“ („městský úřad“, „úřad městyse“) a názvem obce a pokud ji vyhotovil odbor obecního úřadu (městského úřadu nebo úřadu městyse), uvede se pod záhlavím název tohoto odboru. Pokud písemnost vyhotovují zvláštní orgány obce, uvede se do záhlaví slovo „obec“ („město“, „městys“) a název obce a pod nimi název tohoto zvláštního orgánu.

Na písemnosti vyhotovené v samostatné působnosti se použije **razítko obce**, které nesmí být zaměnitelné s razítkem s malým státním znakem.

Na rozhodnutí a jiné listiny osvědčující důležitou skutečnost, které se vydávají při výkonu přenesené působnosti (výkonu státní moci), patří **razítko s malým státním znakem**. Má kulatý tvar o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby (tedy například „obecní úřad XY“), popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Otisk úředního razítka je jednobarevný.

## 1.4 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce

Souhrnně je označujeme jako **právní předpisy obce** a jsou prostředkem právní regulace při respektování demokratické plurality společenských a politických zájmů různých územních společenství. Fakt, že stát přenechává část právotvorné pravomoci územním samosprávným celkům, představuje do jisté míry demokratickou pojistku proti centrální moci v rukou jediného subjektu<sup>53</sup>.

1. **Obecně závazné vyhlášky**, které vydává obec ve své **samostatné působnosti**, patří do tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci. Jejich existence je zakotvena přímo v Ústavě ČR<sup>54</sup>. Obecnou úpravu vydávání obecně závazných vyhlášek najdete především v zákonu o obcích<sup>55</sup>. Další

zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti už obce nepotřebují, i když jejich prostřednictvím ukládají povinnosti. Výjimku tvoří jen ukládání daní a poplatků, ty lze ukládat pouze zákonem.

Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava ČR<sup>56</sup> zákonu. Zákon o obcích určuje věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a občanů obce, tzn. o záležitosti místního významu<sup>57</sup>.

Jde především o tyto povinnosti:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména se 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**,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to stanovením **závazných podmínek** v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k **užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti**,
- d) jiná povinnost, kterou stanoví zvláštní zákon.

2. **Nařízení obce** jsou druhým typem právních předpisů. Obec je vydává ve své **přenesené působnosti**, a to na základě a v mezích zákona. Pravomoc vydávat nařízení obce je zakotvena také přímo v Ústavě ČR<sup>58</sup>. Jde však o podzákonné právní normy. Mají tedy (podobně jako například vyhlášky ministerstev) charakter prováděcích právních předpisů k zákonům a k tomu, aby je obec mohla vydat, potřebuje mít vždy výslovné zákonné zmocnění.

51) § 53 odst. 3 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích

52) § 77 odst. 3 a § 78 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

53) Kadečka, S.: Právotvorba místní (a regionální) samosprávy, in Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Sborník ze 4. Letní mezinárodní konference, MU Brno 2008, str. 287

54) Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR: *Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

55) § 10 a násl. zákona o obcích

56) Čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR: *Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*

57) Kadečka, S.: Právotvorba místní (a regionální) samosprávy, in Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Sborník ze 4. Letní mezinárodní konference, MU Brno 2008, str. 298

58) Čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR: *Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*



Nařízení obce musejí být (na rozdíl od obecně závazných vyhlášek) v souladu nejen se zákony, ale i s právními předpisy vydanými na základě zákona (nařízeními vlády nebo vyhláškami ministerstev).

**Schvalování obecně závazných vyhlášek patří do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce, schvalování nařízení obce do vyhrazené působnosti rady obce.**

V obcích, kde se rada obce nevolí a kde její pravomoc vykonává starosta, schvaluje **zastupitelstvo obce** vedle obecně závazných vyhlášek i nařízení obce. Před samotným schválením je ovšem žádoucí podrobit formulaci nového právního předpisu obce **důkladné přípravě** a konzultaci s dotčenými útvary a zainteresovanou veřejností včetně poradních orgánů. Součástí předkládaného návrhu obecně závazné vyhlášky či nařízení obce by měla být i **důvodová zpráva**, která postihne všechny skutečnosti s vydáním tohoto předpisu související. Ať již jde o dopady finanční, materiální, společenské či občanské.

Podmínkou **platnosti** právního předpisu obce je jeho **vyhlášení**. To se v obci uskuteční tak, že se vyhláška nebo nařízení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu na dobu patnácti dnů (za den vyhlášení se pokládá první den vyvěšení).

Od platnosti je třeba odlišovat **účinnost**, která obecně (není-li v právním předpisu obce výslovně stanoveno něco jiného) nastává patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení. Rozlišování těchto dvou okamžiků má svůj dobrý důvod, neboť teprve okamžikem účinnosti (jakéhokoliv právního předpisu) vznikají fyzickým a právnickým osobám práva a povinnosti, které právní předpis obsahuje. Určení platnosti má naproti tomu ten význam, že tímto okamžikem se právní předpis stává součástí právního řádu a jakkoliv ho měnit či rušit lze pouze stanoveným způsobem, tzn. vydáním nového právního předpisu obce nebo případným zrušovacím nálezem Ústavního soudu, jde-li o nezákonný právní předpis obce.

Zákon nebrání tomu (dokonce to i výslovně předpokládá), aby právní předpis obce nabyl účinnosti později než patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, musí to ale v něm být výslovně stanoveno. Pak je tu druhá možnost – ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem, může právní předpis obce nabýt účinnosti hned dnem vyhlášení. Což je nutno v jeho textu opět výslovně uvést. K tomuto prostředku by ale obec měla sahat skutečně jen v naléhavých a výjimečných případech.

Jedna z mnohých otázek zastupitelů se týká podepisování. Právní předpisy obce **podepisuje starosta spolu s místostarostou**. Absence podpisu starosty nebo spolupodepsání jinou osobou než zákon výslovně předpokládá, však nezakládá neplatnost obec-

ně závazné vyhlášky či nařízení obce. **Jedinou podmínkou platnosti je vyhlášení formou vyvěšení na úřední desce obecního úřadu.**

Obec, která vydá právní předpis, má povinnost zaslat ho neprodleně příslušnému dozorovému orgánu. Zákon o obcích tuto povinnost stanovuje takto<sup>59</sup>: „*Obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu*“.

Pouhé patnáctidenní vyvěšení právního předpisu obce by nebylo dostatečnou příležitostí k seznámení se s ustanoveními vyhlášky. Právní předpisy obce včetně jejich evidence proto musejí být **každému k dispozici** u příslušného obecního úřadu<sup>60</sup>. Obec má zákonnou povinnost vést evidenci právních předpisů, které vydala. V ní se uvádí číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

Všechny právní předpisy, tedy i právní předpisy obce, mají mít normativní obsah, nemají být mnohomluvné a upravovat věci, které jsou samozřejmé. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad. Právní předpisy mají **abstraktní charakter**, tzn. vztahují se na neurčitý počet subjektů (fyzických a právnických osob) a na neurčitý počet případů stejného druhu, které v budoucnosti nastanou. Mají tedy vymezovat určitou obecnou skutkovou podstatu a nikoliv řešit nějaký konkrétní případ. Obecně závazná vyhláška může stanovit například obecnou povinnost zaplatit místní poplatek ze psů, nemůže ale stanovit, že tento poplatek musí v konkrétní výši zaplatit jmenovitě určený vlastník psa, protože to už je věc případného správního rozhodnutí, které se bude v případě nesplnění poplatkové povinnosti s odkazem na příslušnou obecně závaznou vyhlášku vydávat. Jak obecně závazné vyhlášky, tak i nařízení obce se vztahují nejen na subjekty s trvalým pobytem či sídlem v dotyčné obci, **nýbrž na všechny, kdo se v daném okamžiku nacházejí nebo budou na jejím území nacházet.**

Při tvorbě právního předpisu obce se používá sloves v oznamovacím způsobu přítomného času a podstatných jmen zpravidla v jednotném čísle. Název právního předpisu obsahuje označení formy (obecně závazná vyhláška nebo nařízení obce), název obce, která jej vydává, číslo a rok vydání a jednoznačné označení podle obsahu úpravy. Úvodní věta pak definuje orgán obce, který daný předpis vydává,

59) § 12 odst. 6 zákona o obcích

60) § 12 odst. 5 zákona o obcích

a zmocnění či podmínky, na základě kterých je vydáván.

V zastupitelstvu můžete vydávat obecně závazné vyhlášky **pouze v mezích samostatné působnosti obce**. Obecně závazná vyhláška se tedy může týkat jen těch záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy<sup>61</sup>. U obecně závazných vyhlášek je klíčovou otázkou obsah, v jakém můžete **ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti** (příkazy a zákazy).

K obecně závazným vyhláškám existuje velmi **bohatá judikatura Ústavního soudu**. V jeho rozhodnutích se v minulosti, až do prosince roku 2007, konstantně objevoval výklad: „...podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá... k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“ Přelomovým rozsudkem byl Nález Ústavního soudu<sup>62</sup>. Ústavní soud otevřeně, jednoznačně a nepřehlédnutelně konstatoval obrat v dosavadním nazírání na pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky<sup>63</sup>. Výslovně potvrdil a uznal **původnost obecně závazných vyhlášek jako pramenů práva a konstatoval, že k jejich vydávání, kterými se ukládají povinnosti, není již třeba výslovného zákonného zmocnění!** Nevyloučil také, aby upravovaly i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace. Co z toho plyne pro vás? Obec může formou obecně závazné vyhlášky stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí. **Může určitě činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek v obci, zakázat** (prostitutici, konzumaci alkoholu na veřejném prostranství, stánkový prodej apod.). Tyto zákazy však nemohou být formulovány plošně, ale **místa by měla být specifikována**. Pokud se jedná o veřejná prostranství, pak nejlépe formou parcelních čísel dotčených pozemků veřejného prostranství. Obecně přijímána jsou i souloví jako veřejná obydlí v případě obecně závazných vyhlášek zakazujících veřejnou produkci po určité hodině. „*Občany v obytných domech je zakázáno nepřiměřeně obtěžovat veřejnou produkcí hudby*“.

Zastupitelstvo obce nemůže v obecně závazné vyhlášce určovat či tvořit skutkové podstaty přestupků porušujících povinnosti v ní stanovených. Může je pouze, s odkazem na konkrétní ustanovení přestupkového zákona, opsat<sup>64</sup>.

Často se starostové ptají, zda lze obecně závaznou vyhláškou určit **noční klid**. Ústavní soud ve své judi-

katuře připustil vydávání obecně závazných vyhlášek o ochraně nočního klidu a uznal jeho obecně vnímané rozmezí mezi 22. a 6. hodinou. Pokud jde o s tím související určení zavírací doby pohostinství a obdobných zařízení (diskotéky, bary), i zde převládá názor, že stanovení policejní hodiny pro hostince v obecně závazných vyhláškách umožňuje přímo zákon o obcích, neboť jde o místní záležitost veřejného pořádku<sup>65</sup>.

Velmi užitečnou pomůckou jsou i rozsáhlé metodické listy a stanoviska ministerstva vnitra<sup>66</sup>, které přebírají a publikují i jednotlivá dozorová pracoviště krajských úřadů. Pomoc a konzultaci také rádi poskytnou právníci Legislativního oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR<sup>67</sup>.

## 1.5 Principy dobré veřejné správy

Zastupitelstvo obce se jako vrcholný orgán místní samosprávy řídí a při svém jednání a rozhodování se v první řadě opírá o právní řád České republiky<sup>68</sup>. Z širšího hlediska do něho můžeme zařadit i **Principy dobré veřejné správy** (dále také jen „Principy“), jejichž uplatňování se dnes stále víc požaduje nejen v oblasti státní správy, ale právě i samosprávy.

Principy lze charakterizovat jako soubor požadavků a vlastností, které by měl naplňovat výkon veřejné správy v podmínkách moderního státu<sup>69</sup>. Jinak řečeno, jde o **způsob chování orgánů veřejné správy**. Každý, kdo vstupuje do vztahu s občanem, s adresátem veřejné moci, je povinen v obecné rovině jednat dobře a spravedlivě, prostě tak, aby byly vyřízeny oprávněné požadavky klientů k jejich spokojenosti a nedocházelo k obtěžování osob přehnanou byrokracií, průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Principy dobré správy jsou totiž jakýmsi dobrými mravy veřejné správy.

61) § 35 zákona o obcích

62) sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (obecně závazná vyhláška města Jirkova)

63) Langášek, T.: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, Právní rozhledy, 10/2008, str. 357

64) § 46 odst. 2 zákona o přestupcích

65) Koudelka, Z.: Noční klid v obecně závazných vyhláškách a Ústavní soud, in Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Sborník ze 4. Letní mezinárodní konference, MU Brno 2008, str. 354

66) Např. [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/.../ks\\_04\\_4stan.doc](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/.../ks_04_4stan.doc)

67) Telefonní kontakt na Legislativní oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR: 234 709 723

68) Právní řád v užším smyslu označuje soubor právních norem, které platí v určité době na určitém území. V širším smyslu do právního řádu spadají i všechny individuální akty upravující právní vztahy na daném území, např. zápisy v pozemkových knihách, záznamy o uzavření manželství v matrikách, stavební povolení, rozsudky soudů či jiná závazná pravidla a principy apod.

69) Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S.: Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 36

Jedním z konkrétních projevů Principů jsou zásady správního řízení obsažené ve **správním řádu**<sup>70</sup>. Jde mimo jiné o zásadu **zákonosti**, **zákazu zneužití pravomoci**, **zásadu ochrany dobré víry a veřejného zájmu**, **zásadu proporcionality**, **zásadu nestranného postupu** a **legitímního očekávání** či **zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti**.

Členové zastupitelstva by měli na tyto zásady dbát. Jde například také o co nejširší míru zveřejňování úkonů zastupitelstva obce, o **princip transparentnosti** či otevřenosti všem samosprávným postupům a rozhodnutím. Konkrétním projevem transparentnosti je třeba vysílání záznamu jednání zastupitelstva obce v kabelové televizi, účast zástupců opozice a kontrolních orgánů při výběrových řízeních. Mnohým rozhodnutím rady obce, která je ze zákona nevěřejná, předchází odborná diskuze v komisích rady obce. Požadované Principy se mohou odrážet i v maximální **pracovní době úřadu**, po kterou jsou úředníci připraveni řešit záležitosti klientů. Klasicky zařité pondělky a středy jako dny úřední jsou dávno minulostí. Není žádnou novinkou, že se klienti mohou objednávat prostřednictvím e-mailu a vyřízená podání s možností vyzvednutí se jim oznamují pomocí sms.

Nezapomínejme na **princip veřejnosti**. Špatný by byl ten volený zástupce, který by s voliči vstupoval do interakce pouze v období voleb. Radnice dbalá uvedeného principu pravidelně pořádá hovory s občany, jejichž téma je primárně samosprávné – výstavba, opravy, program rozvoje obce. Ale mnohdy mohou zaznívat z úst veřejnosti i hodnocení postupů odborů vykonávajících státní správu. Pouze z těchto názorů můžeme dotvářet veřejný zájem a získávat zpětnou vazbu na legitimní očekávání. Veřejnost je ta, která určuje cíl cesty či jednotlivé mety jejího směřování. Představitelé veřejné moci jen hledají nejvhodnější cestu jak efektivně, hospodárně, rychle a bezpečně tohoto cíle dosáhnout.

Úřad je zastřešující pojem pro kolektiv lidí, kteří jsou ze zákona nadáni určitými pravomocemi a tomu odpovídající odpovědností. Aby se tyto kompetence úřadu uplatňovaly v intencích toho, co jsme výše popsali, musí mít i jeho zaměstnanci určité kvality a vlastnosti. Navíc je musí neustále obohacovat a aktualizovat. Jinými slovy musí se stále učit. Tyto požadavky můžeme souhrnně označit jako **princip erudice**. Jenom orientovaný úředník dokáže vhodně aplikovat základní zásady správního řízení ve svém rozhodování, jen znalý pracovník dokáže objektivně zhodnotit stav věci, zachovávat procesní rovnost, odstraňovat rozpory či řešit věci smírnou cestou, jen objektivně informovaný zastupitel rozhoduje nestranně a v zájmu obce. I z tohoto důvodu probíhají na mnoha úřadech školení, vypracovávají se procesní mapy v rámci

certifikace ISO 9001. Zakládají se odborná kolegia, kde se probírají komplikované do více odborností zabíhající záležitosti obce.

## 1.6 Volby do zastupitelstva obce

Okamžikem ukončení hlasování<sup>71</sup> ve volbách do zastupitelstev obcí (zpravidla v sobotu ve 14 hod.<sup>72</sup>) jste se za podmínek daných příslušným zákonem stal(a) členem zastupitelstva. Od této chvíle je třeba, abyste dodržoval(a) určitá pravidla pro výkon svého mandátu. Předně byste se měl(a) dostavit na první, **ustavující zasedání zastupitelstva** (zpravidla se koná do 15 dnů ode dne ukončení voleb), složit **slib člena zastupitelstva**<sup>73</sup> a převzít **osvědčení o zvolení** do příslušného zastupitelstva obce<sup>74</sup>. Tento doklad posleze předložte zaměstnavateli. Ten je totiž z důvodu obecného zájmu povinen vás pro výkon veřejné funkce uvolnit<sup>75</sup>, ať již jako dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce<sup>76</sup> (tj. na plný úvazek), nebo jako neuvolněného člena pro určité činnosti (například zasedání zastupitelstva, rady obce, výboru či komisí), a to včetně času potřebného k přípravě a k cestě na místo takové činnosti. Osvědčení je pouhým potvrzením skutečnosti, že vám mandát člena zastupitelstva vznikl. Nemáte-li osvědčení, neznamená to, že nejste členem zastupitelstva.

Člen zastupitelstva obce musí při volbách a pak v případě svého zvolení po celou dobu výkonu mandátu splňovat **podmínky volitelnosti**, tj. práva být volen<sup>77</sup>. Musí být minimálně osmnáctiletý, s trvalým pobytem na území té obce, kde je členem zastupitelstva, a musí mít státní příslušnost České republiky (popřípadě na základě mezinárodních smluv i některého z dalších členských států Evropské unie). Během doby svého mandátu nesmí být člen zastupitelstva obce omezen na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a nesmí být zbaven (či omezen) způsobilosti k právním úkonům.

Během výkonu mandátu nemůže člen zastupitelstva obce vykonávat některé práce nebo funkce, a to z důvodu jejich **neslučitelnosti s funkcí zastupitele**. Především nemůže být zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu v obci, ve které je členem zastupitelstva, zaměstnancem pověřeného obecního úřadu

70) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 2 – 8

71) § 69 odst. 1 zákona o obcích

§ 55 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

72) § 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

73) § 69 odst. 2, 3 a 4 zákona o obcích

74) § 53 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

75) § 70 zákona o obcích

§ 200 a 201 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

76) § 71 a 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích

77) § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí



(v jehož správním obvodu je daná obec) nebo krajského nebo finančního úřadu, pokud by jako zaměstnanec vykonával přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo by jako zaměstnanec byl jmenován starostou, hejtnanem nebo radou kraje, obce. Důvod tohoto omezení je zřejmý – vyloučit jakékoliv pochybnosti o tom, že by takový člen zastupitelstva obce mohl jako zaměstnanec státní správy přímo ovlivňovat (napomáhat) činnost obce, nebo si sám jako starosta ukládat úkoly.

Vyjádření „vykonávající přímo státní správu“ je třeba vykládat úzce. Vztahuje se jen na případy, kdy zaměstnanec fakticky (podle obsahové náplně práce) rozhoduje a koná v souvislosti s činností dané obce státní správu. Například když úředník finančního úřadu, který kontroloval danou obec, je zvolen do jejího zastupitelstva a je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, takto přímo státní správu nevykonává, protože mu práci na finančním úřadě z důvodu překážky obecného zájmu nemůže zaměstnavatel přidělovat a kontrolovat jej. Má-li člen zastupitelstva v pracovní náplni jakožto zaměstnanec obecního úřadu příslušné obce pouze výkon samostatné působnosti nebo má na starosti část správního obvodu, ve které není zahrnuta příslušná obec, pak nespadá pod ono vyjádření „přímý výkon státní správy“.

Pokud nespĺňujete podmínky neslučitelnosti funkcí, pak máte možnost do tří dnů po ustavujícím zasedání učinit právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru, tj. podáte výpověď nebo požádáte o dohodu o skončení pracovního poměru<sup>78</sup>. V případě, kdy nejste jmenován ze strany starosty, hejtmána, rady obce nebo rady kraje zaměstnancem, by byla řešením i změna pracovního zařazení či obsahové náplně práce, a tím vyloučení vašeho působení jako zaměstnanec státní správy k dané obci, ve které jste členem zastupitelstva. Následně jste povinen předložit do tří měsíců po ustavujícím zasedání starostovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul. Pokud tak neučiníte, má zastupitelstvo obce povinnost vyslovit vám na svém nejbližším zasedání po uplynutí této lhůty **zánik mandátu** z důvodu neslučitelnosti funkcí. Neučiní-li tak zastupitelstvo, pak ředitel krajského úřadu požádá o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti a na něm zastupitelstvo zánik mandátu vysloví. Ne-li, vysloví ho ředitel krajského úřadu ve správním řízení. Shodný postup při vyslovování zániku mandátu platí tehdy, když nejsou dodrženy u člena zastupitelstva podmínky volitelnosti (změna trvalého pobytu, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, změna státního občanství).

Zákonem je vám nebo volební straně, na jejíž kandidátní listině jste byl zařazen, přiznána **obrana** proti

vyslovení zániku mandátu ve formě žaloby proti usnesení zastupitelstva obce nebo rozhodnutí ředitele krajského úřadu, že mandát člena zastupitelstva zaniká. Tuto žalobu je třeba učinit do dvou pracovních dnů ode dne doručení takového usnesení u místně příslušného krajského správního soudu. Včas podaná žaloba má odkladný účinek, přičemž soud musí rozhodnout do dvaceti dnů ode dne obdržení takové žaloby<sup>79</sup>.

Mandátu se samozřejmě můžete vzdát i z vlastní vůle na základě **písemné rezignace** předané starostovi, přičemž tuto rezignaci nelze vzít zpět. Následujícího dne nastupuje (a shodně i při vyslovení zániku mandátu viz výše) na uvolněný post náhradník z příslušné kandidátní listiny, ze které byl zvolen rezignující člen do zastupitelstva obce<sup>80</sup>. Pořadí kandidátů je určeno na základě hlasování ve volbách. Díky preferenčním hlasům voličů se původně navržené pořadí kandidátů může značně změnit. Pokud kandidátní listina získá alespoň jeden mandát, pak má tento člen zastupitelstva podle uvedeného pořadí určeného i náhradníka v případě zániku jeho mandátu (kromě případu, kdy uspěje volební strana sestávající z jediného nezávislého kandidáta, který nemá náhradníka).

**Náhradník**, nyní již nový člen zastupitelstva obce, musí splňovat opět podmínky volitelnosti a neslučitelnosti funkcí. Jako doklad o nastoupení do mandátu člena zastupitelstva obce mu rada obce (v obci, kde není zřízena, zastupitelstvo obce) předá do 14 dnů ode dne jeho nastoupení osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva a ode kterého dne. Náhradník se nemůže vzdát mandátu člena zastupitelstva dříve, než se stane jeho členem, proto jsou rezignace na post člena zastupitelstva podané náhradníkem neplatné. Obdobně se nemůže náhradník vzdát postu náhradníka, jelikož souhlasil se svou kandidaturou a podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí je možné stáhnout svou kandidaturu do 48 hodin před zahájením voleb. Kromě toho z postu náhradníka nevyplývají žádné povinnosti, kromě podmínek volitelnosti, kde ovšem stejně zánik mandátu člena zastupitelstva musí vyslovit až v případě nástupu na uprázdněné místo člena zastupitelstva samo zastupitelstvo obce.

**Zánik mandátu** může nastat i z jiných, zákonem stanovených důvodů, a to odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce nebo složením slibu s výhradou, úmrtím člena zastupitelstva, dnem voleb do zastupitelstva obce (například z důvodu rozpuštění zastupitelstva obce<sup>81</sup>) a dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci.

78) § 55 odst. 3, 4 a 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

79) § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

80) § 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

81) § 89 odst. 1 zákona o obcích



Není-li náhradník, zůstane mandát uprázdněn do konce funkčního období zastupitelstva obce. Pokud by takových náhradníků nenastoupila do funkce více než polovina počtu členů zastupitelstva volených ve volbách do příslušného zastupitelstva, popřípadě by počet členů zastupitelstva klesl v důsledku nedostatku náhradníků pod pět, musí obecní úřad informovat krajský úřad a jsou vypsaný **nové volby** do zastupitelstva obce<sup>82</sup>. Takovéto neúplné zastupitelstvo obce potom nemůže až do nových voleb rozhodovat žádné zásadní otázky<sup>83</sup>, kromě rozpočtu a roz-

počtového opatření. Jde o opatření k ochraně obce, aby nedošlo k nevratným krokům (například převodům nemovitého majetku obce) schvalovaným neúplným zastupitelstvem obce, čímž by se de facto obcházel smysl zákona, aby o tak zásadních věcech rozhodoval kompletní kolektivní orgán.

82) § 90 zákona o obcích a § 58 odst. 1 písm. a) a b) o volbách do zastupitelstev obcí

83) § 84 a 85 zákona o obcích

### Související předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

### Literatura:

- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. C. H. Beck, Praha 2009
- Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI, Praha 2005