

SYSTÉM OBCÍ A OBECNÍ ZŘÍZENÍ

Opluštilová Irena

Cíl kapitoly

Cílem kapitoly je seznámit posluchače se základní problematikou obecního zřízení v České republice. Pozornost je věnována zejména legislativnímu vymezení obcí, pravomocí a působností jejich orgánů, dále také stručně představuje principy hospodaření obcí a strukturu obecních rozpočtů. V neposlední řadě je prostor věnován také velikostní struktuře obcí a možnosti obcí spolupracovat s jinými subjekty.

Časová zátěž: 5h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

1. Základní legislativní rámec českého obecního zřízení

Obce jsou podle české legislativy základními územními samosprávnými celky. Jejich právní základ je vymezen již v Ústavě České republiky. Právní postavení obcí potom upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění. V roce 1998 Česká republika přijala Evropskou chartu místní samosprávy (ECHMS), která pro ČR vstoupila v platnost 1. 9. 1999. To, jak se Ústava zejména v Hlavě 7 (čl. 99 a násl.) věnuje územní samosprávě, bude předmětem samostudiu. Půjde však o samostudium krátké, protože platná ústava nevěnuje územní samosprávě tolik pozornosti, jako jí věnovaly například ústavy schválené v období komunismu.

ECHMS¹ je „mezinárodní úmluvou, která vytváří společný evropský standard pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy a zavazuje smluvní strany, aby aplikovaly její základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy. Základní tezí je idea, že místní společenství jsou jedním ze základů jakéhokoli demokratického systému a že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů uznávaných všemi členskými státy Rady Evropy.“²

Tato úmluva tedy právně zakotvuje základní principy místní samosprávy v moderních demokratických státech. Také vyzdvihuje princip subsidiarity při činnosti místních samospráv, když uvádí, že právě na místní úrovni může být právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí nejnázve vykonáváno, přičemž místní orgány, vybavené skutečnými pravomocemi, mohou zajistit výkon správy, který by byl efektivní a blízký občanům.³

Jednotlivým zemím je dovoleno vyhradit si některá ustanovení Charty, kterými se necítí být vázány a také umožňuje kdykoliv závazky stran rozšířit. Je možné i vypovědět další ustanovení, ale počet závazných ustanovení nesmí klesnout pod stanovenou hranici.

Každý členský stát, který má v úmyslu k Chartě přistoupit, musí splnit dvě povinnosti: zavázat se k dodržování nejméně dvaceti ustanovení, přičemž alespoň deset z nich musí být vybráno ze čtrnácti nejdůležitějších odstavců; a informovat generálního tajemníka Rady

¹ Evropská charta místní samosprávy byla vydána Radou Evropy v roce 1985 ve Štrasburku. Jméno ČR byla podepsána 28. 5. 1998 a publikována ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb..

² Fejk. P.: Mezinárodní organizace a veřejná správa. Portál Ministerstva vnitra. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-92.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

³ Fejk. P.: Evropská charta místní samosprávy. Dostupné na: <http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy.doc>

Evropy o legislativních a jiných opatřeních ke splnění podmínek Charty. (Blíže k obsahu ECHMS viz elektronická knihovnička.)

Otázky a úkoly:

- Jaké základní právní předpisy upravují oblast obecní samosprávy?
- Jak vymezuje územní samosprávu platná Ústava ČR?
- Naleznete dokument Evropské charty místní samosprávy. Shrňte její obsah tak, abyste byli schopni komentovat, co je jejím účelem a jaké oblasti rozpracovává?

2. Charakteristika obce

Obec je **územní samosprávné společenství občanů**. Je **veřejnoprávní korporací**, která má vlastní majetek, je právnickou osobou veřejného práva a která vystupuje v právních vztazích svým jménem v postavení právnické osoby a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Protože se jedná o korporaci veřejnoprávní, tak obec plní svou činností veřejné úkoly a hájí veřejné zájmy definované jejími občany. Aby obec mohla své území spravovat a rozvíjet, musí mít k dispozici určité prostředky. Tedy majetek a peněžní prostředky, které jsou soustředěny v jejím rozpočtu.⁴

Charakteristickými znaky obce tedy jsou:⁵ vlastní území, obyvatelstvo obce, právní subjektivita, vlastní majetek a hospodaření.

2.1 Území obce

Územní princip, který se při vymezování obcí používá, lze chápat tak, že území České republiky lze rozdělit na území jednotlivých obcí, na němž ony potom vykonávají samosprávu. Tzn. dosah jejich pravomocí je územně vymezen. Výjimku tvoří tzv. vojenské újezdy, kterých je v současné době 5 (Brdy, Boletice, Hradiště, Březina a Libavá), jedná se o území, kde je uplatňován vojenský zájem státu, a proto zde není obecní samospráva. Obec tvoří **územní celek**, který je vymezen hranicí obce. Území české republiky se člení na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy⁶. Obce a kraje jsou územními jednotkami spravovanými samosprávou.

2.1.1 Vznik nové obce

Nová obec může vzniknout oddělením části obce, pokud tato část obce splňuje následující podmínky:

- má samostatné katastrální území, území je souvislé,
- sousedí s minimálně dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem (zákaz vzniku enkláv),

⁴ Hrabalová, S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 7.

⁵ Srov. Koudelka, Z.: Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 94

⁶ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění.

- má alespoň 1000 občanů (tato podmínka platí i pro původní obec po oddělení nové obce),
- rozhodnutí o oddělení musí být schváleno v místním referendu (nadpoloviční většinou všech osob oprávněných hlasovat, v té části obce, která se chce oddělit).

Oddělení obce může být provedeno jen k 1. lednu.

Nová obec může vzniknout také změnou nebo zrušením vojenského újezdu.

2.1.2 Sloučení obcí a připojení obce

Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit. Obec ponese po sloučení název, na kterém se slučované obce dohodnou. Obec se také může na základě dohody připojit k jiné (sousední) obci.

2.2 Občané obce

Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Občané obce mají na území obce zákonem zaručena určitá práva. Pokud dosáhnou věku 18 let, mohou (dle § 16 zákona o obcích):

- volit a být voleni do zastupitelstva obce** za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- hlasovat v místním referendu** za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce** v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- 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,
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce** za uplynulý kalendářní rok, **do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce** a požívat si z nich výpisy,
- 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,
- 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.

S výjimkou práva volebního a práva účasti v místním referendu mají zákonem tato práva zajištěna i fyzické osoby starší 18 let, které vlastní na území obce nemovitost. Za určitých podmínek mají stejná práva jako občané obce i cizí státní příslušníci, kteří jsou na území obce hlášeni k trvalému pobytu⁷.

⁷ Viz § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

2.3 Typy obcí dle označení

Města jsou obce, které byly městy ke dni účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Novými městy se mohou stát obce, které mají alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Vláda svým usnesením č. 418 z roku 2001 stanovila 7 kritérií pro posouzení návrhů na určení obcí městy. Dále také obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem. V tomto případě obec nemusí splnit podmínku 3 000 obyvatel.

Městysem se může stát obec, která byla oprávněna užívat označení městyse přede dnem 17. května 1954, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem. I ostatní obce mohou požádat o oprávnění používat označení městyse, o udělení označení opět rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny. V tomto případě není stanovena žádná zákonná podmínka (např. minimálního počtu obyvatel), kterou by obce musely splnit.

Zákon o obcích rovněž stanovuje, která města jsou **městy statutárními**. Problematice statutárních měst se věnuje následující přednáška, v tomto textu jí tedy nebude věnován prostor.

Počty obcí v krajích ČR

Kraj	Výměra v km ²	Počet obyvatel	Počet měst / - z toho statutárních		Počet městysů	Počet obcí celkem*
Hlavní město Praha	496	1 241 664	1			1
Středočeský kraj	11 015	1 279 345	82	2	47	1 144 (+ 1 VÚ)
Jihočeský kraj	10 056	636 138	54	1	20	622 (+ 1 VÚ)
Plzeňský kraj	7 561	571 709	56	1	11	501
Karlovarský kraj	3 315	303 165	37	1	1	131 (+ 1 VÚ)
Ústecký kraj	5 334	828 026	58	5	9	354
Liberecký kraj	3 163	438 600	39	2	2	215
Královéhradecký kraj	4 759	553 856	48	1	10	448
Pardubický kraj	4 519	516 411	38	1	9	451
Vysočina	6 796	511 937	34	1	40	704
Jihomoravský kraj	7 195	1 166 313	49	1	40	672 (+ 1 VÚ)
Olomoucký kraj	5 267	638 638	30	3	12	398 (+ 1 VÚ)
Zlínský kraj	3 963	589 030	30	1	6	305
Moravskoslezský kraj	5 427	1 230 613	42	5	3	200
celkem	78 866	10 505 445	598	25	210	6 246 (+5 VÚ)

* Pozn.: VÚ – vojenský újezd

Zdroj: ČSÚ, Malý lexikon obcí 2012 - výměra, počet obyvatel a počet obcí k 1.1.2012

2.4 Vymezení působnosti obce

Obec při své činnosti vykonává na svém území jednak samosprávu, ale ze zákona je jí svěřen i určitý výkon státní správy. Státní správa je na ni přenesena, jde tedy o výkon přenesené působnosti obce.

Do **samostatné působnosti obce** patří záležitosti, při nichž obec hájí zájmy obce a občanů, kteří na jejím území žijí, pokud nejsou zákonem svěřeny státu, krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce. Výkon samostatné působnosti je tím důvodem, proč obce jakožto veřejnoprávní korporace byly ustanoveny. Obec si v rámci samostatné působnosti spravuje své záležitosti samostatně a stát může do její působnosti zasahovat, jen pokud to

vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem, který je zákonem stanoven. Znamená to, že obec se sama rozhoduje a vykonává svá rozhodnutí s ohledem na charakter a specifika svého území. Je zde tedy uplatňován princip decentralizace, kdy se stát vzal určitých rozhodovacích pravomocí a přenesl je na nižší (v tomto případě obecní) úroveň. Výčet činností spadajících do samostatné působnosti je v zákonu o obcích výčtem příkladným, nikoliv taxativním a předpokládá například tyto činnosti: zabezpečování potřeb v oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Pro výkon samostatné působnosti si obec může zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce a může spolupracovat i s dalšími obcemi. V samostatné působnosti může obec také zřídit obecní policii.

V rámci **přenesené působnosti** obec vykonává státní správu. V tomto případě hovoříme o uplatňování principu dekoncentrace. Stát na obec delegoval část svých výkonných pravomocí, aby se výkon státní správy přiblížil občanovi, rozhodovací pravomoc však zůstává na úrovni státu. Obec je tedy státu zodpovědná za to, jak přenesenou působnost vykonává. Je při výkonu přenesené působnosti řízena státní mocí. Při realizaci státní správy by měly být sledovány zájmy občanů celého státu, které mohou být i odlišné od zájmů občanů dané obce. Obce vykonávají přenesenou působnost v různém rozsahu, tak jak jsou k výkonu přenesené působnosti pověřovány zákony, které danou oblast upravují. Zákon o obcích rozlišuje stupně úřadů dle rozdílného objemu přenesené působnosti, která na ně byla státem delegována. Určitý objem (základní rozsah) přenesené působnosti vykonávají všechny obce, dále jsou vymezeny pověřené obecní úřady a obce s rozšířenou působností.⁸

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností dle krajů

<i>Kraj</i>	<i>počet ORP</i>	<i>Obce s pověřeným obecním úřadem</i>
Středočeský kraj	26	55
Jihočeský kraj	17	37
Plzeňský kraj	15	35
Karlovarský kraj	7	14
Ústecký kraj	16	30
Liberecký kraj	10	21
Královéhradecký kraj	15	35
Pardubický kraj	15	26
Vysočina	15	26
Jihomoravský kraj	21	34
Olomoucký kraj	13	20
Zlínský kraj	13	25
Moravskoslezský kraj	22	30
celkem	205	388

Zdroj: ČSÚ, 2010

Stát na výkon přenesené působnosti obcím přispívá (tzn. nekryje obcím plně náklady, které jim s výkonem správních činností v přenesené působnosti vznikají), a to formou transferu v rámci souhrnného dotačního vztahu. Tento vztah k obcím (ale i krajům a hl. městu Praze) je vymezen v zákonu o státním rozpočtu na příslušný rok. Jedná se tedy o nárokovou dotaci, na kterou mají obce na základě tohoto zákona nárok, nemusejí o ni žádat.

⁸ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. V současné době v ČR existuje 388 obcí vykonávajících působnost pověřeného obecního úřadu a 205 obcí s rozšířenou působností (není mezi ně počítána Praha).

Pokud zákon, který upravuje působnost obcí, nestanoví, že se jedná o výkon přenesené působnosti, jedná se vždy o výkon působnosti samostatné. Primárně tedy obce vykonávají působnost samostatnou.

2.4.1 Veřejnoprávní smlouvy⁹

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní akt, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Jednou ze stran takovéto smlouvy musí být subjekt veřejné správy.

Obce mohou mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích; uzavření smlouvy je možné pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Ten posuzuje zda-li je veřejnoprávní smlouva v souladu s právními předpisy a s veřejným zájmem.

Veřejnoprávní smlouvy umožňují, aby docházelo k přesunům výkonu přenesené působnosti obcí na základě vzájemné dohody. K přesunům může docházet mezi obcemi vzájemně, nebo mezi obcemi s rozšířenou působností vzájemně.

V prvním případě se jedná o uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi různého typu. Obec (nebo několik obcí) jakéhokoliv typu může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí opět libovolného typu. Podmínkou této smlouvy však je, že přesun se bude týkat pouze přenesené působnosti v základním rozsahu. Nesmí tedy uzavírat smlouvu na výkon přenesené působnosti, která je svěřena pouze některým obcím. Druhou podmínkou je, že ji mohou uzavírat pouze obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Obce s rozšířenou působností mohou uzavírat navzájem veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti nebo její části. Musí se jednat o obce ve stejném správním obvodu jednoho krajského úřadu a k uzavření smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra. Tato smlouva se nemusí omezovat pouze na přenesenou působnost v základním rozsahu.

Veřejnoprávní smlouva obsahuje označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce či jiných obcí a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Smlouva se uzavírá písemně. Zveřejňuje se na úřední desce obecních úřadů obcí, které smlouvu uzavírají, po dobu 15 dnů a zároveň se zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Na své úřední desce ji zveřejní také nadřízený správní orgán, který dal souhlas k jejímu uzavření. To platí obdobně i pro změny, dodatky a zrušení smlouvy. Veřejnoprávní smlouva musí být přístupná všem osobám na obecních úřadech těch obcí, které jsou jejími smluvními stranami. O uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhoduje rada obce, pokud si tuto činnost předem nevyhradilo zastupitelstvo obce. I přesto, že smlouva se uzavírá na přesun přenesené působnosti, její uzavření patří do samostatné působnosti obce, a je tedy pouze na jejích orgánech jestli mají vůli ji uzavřít nebo ne a za jakých podmínek.

2.4.2 Právní předpisy vydávané v samostatné a přenesené působnosti obce

V samostatné působnosti může obec vydávat **obecně závazné vyhlášky**. Obec vydává obecně závazné vyhlášky jako projev své mocenské pravomoci rozhodovat v samosprávných otázkách. Jedná se o právní předpisy podzákoně původní, originální¹⁰. Obecně závazné

⁹ Více viz např. Nunvářová, S.: Veřejná politika a územní správa a samospráva.

¹⁰ Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 73.

vyhlášky mohou být vydávány, aniž by k tomu obec byla zmocněna zákonem. Při jejich vydávání se obec řídí zákonem. Zákon o obcích taxativně vymezuje případy, kdy obec může obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti právníkům a fyzickým osobám. Jedná se zejména o zajištění veřejného pořádku v obci, ale také jiný zákon než zákon o obcích může obcím umožnit upravit určité záležitosti obecně závaznou vyhláškou¹¹. Při vydávání obecně závazných vyhlášek je obec vázána zákony. Obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo obce.

Při ostatním výkonu samosprávné působnosti, např. při rozhodování jednotlivých orgánů obce, je obec vázána i právními předpisy vydávanými na základě zákonů – tedy nařízeními vlády, vyhláškami ministerstev, nařízeními krajů a nařízeními s rozšířenou působností, nařízeními obcí.

Všeobecně závazný právní předpis mohou obce vydávat i v přenesené působnosti. Jedná se o **nařízení obce**. K vydání nařízení obce však musí být obec zmocněna zákonem, tzn. zákon jí musí umožnit nařízení obce vydat. Při vydávání nařízení obce se obce řídí zákony a jinými právními předpisy. V ostatních případech, kdy vykonávají přenesenou působnost, jsou obce vázány i usneseními vlády, směrnici ministerstev, pak krajský úřad kontroluje výkon přenesené působnosti a obce také při výkonu přenesené působnosti metodicky a odborně vede. Nařízení obce vydává rada obce, v obcích, kde se rada nevolí, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

Každá vyhláška či nařízení obce musí být po svém přijetí publikována na úřední desce (nejméně) po dobu 15 dnů. Toto vyvěšení je podmínkou platnosti tohoto právního předpisu a odvíjí se od něj i účinnost právního předpisu. Pokud není ve vyhlášce či nařízení stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit účinnost předpisu i dřívější, nejdříve však dnem vyhlášení. Pochopitelně může být účinnost stanovena i později než po 15 dnech.

Dozor nad obsahem a vydáváním **právních předpisů obce v samostatné působnosti** vykonává **Ministerstvo vnitra**, u předpisů obce vydaných v jejich **přenesené působnosti** tento dozor vykonává **krajský úřad** ve své přenesené působnosti.

Pokud se Ministerstvo vnitra, resp. krajský úřad domnívá, že obecně závazná vyhláška či nařízení vydané obcí odporují stanoveným právním předpisům, vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví MV, resp. krajský úřad účinnost tohoto právního předpisu obce a stanoví přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. V případě obecně závazných vyhlášek je možné podat proti takovému postupu Ministerstva vnitra rozklad (proti postupu krajského úřadu není možné podat rozklad). Pokud byl rozklad zamítnut nebo pokud nebyl podán, podá MV, resp. KÚ návrh na zrušení právního předpisu **Ústavnímu soudu**. Tedy Ústavní soud rozhoduje jak v případě obecně závazné vyhlášky, tak v případě nařízení obce o jejich zrušení. Rozhoduje tedy nezávislý soud, nikoli státní orgán.

V rozporu se zákonem však může být i usnesení či rozhodnutí v oblasti samostatné působnosti. Opět se zde střetává rozhodnutí samosprávy s názorem státu. I zde rozhoduje o platnosti či zrušení tohoto rozhodnutí **nezávislý soud**¹² s tím, že jako v předchozím případě je státu (MV) ponechána pravomoc pozastavit výkon takového rozhodnutí do té doby, než soud spor rozhodne.

Jinak je tomu v případě výkonu přenesené působnosti, neboť zde jde o výkon státní správy a stát obce při jejím výkonu přímo řídí. V tomto případě pokud je opatření orgánů obce

¹¹ Více § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

¹² Jedná se o místně příslušný krajský soud. Viz zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

v přenesené působnosti v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem (nařízení vlády, vyhláška ministerstev, nařízení kraje, nařízení obce s rozšířenou působností, nařízení obce), usnesením vlády, směrnici ministerstev, pak **krajský úřad takové opatření zruší**, pokud obce ve lhůtě, kterou jí krajský úřad stanovil, nezjedná nápravu.

Konkrétní postupy dozoru nad vydáváním a obsahem právních předpisů obce naleznete v zákoně o obcích, § 123-128, schémata naleznete v příloze tohoto textu.

2.5 Hospodaření obce

Základní principy hospodaření obcí jsou stanoveny v § 38-45 zákona o obcích, ale obec se při svém hospodaření řídí mnoha dalšími zákony, např. zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon o obcích definuje zejména povinnosti obce při hospodaření s majetkem, a také povinnost přezkoumání svého hospodaření za uplynulý rok.

Hospodaření obce

§ 38

(1) Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.

(2) Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsobem a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(3) Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma

- a) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
- b) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,
- c) těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,
- d) těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %,
- e) bytových družstev,
- f) honebních společenstev.

(4) Právní úkony učiněné v rozporu s ustanovením odstavce 3 jsou od počátku neplatné.

(5) Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.

(6) Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

(7) Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

§ 39

(1) Záměr obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.

(2) Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí.

§ 41

...

(2) Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.

§ 42

(1) Obec 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.

(2) Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad.

(3) Přezkoumání hospodaření upravuje zvláštní právní předpis.

(4) Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

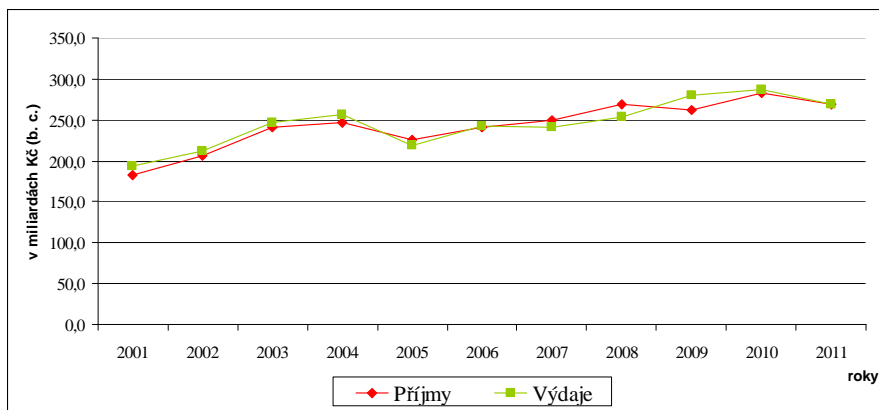
§ 43

Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok projedná zastupitelstvo obce do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků.

Základním nástrojem finančního řízení v obci je rozpočet obce, kromě toho obce sestavují jako pomocný nástroj rozpočtový výhled obce. Ten se sestavuje v menší míře podrobnosti než rozpočet obce, zpravidla na období dvou až pěti let po roce, na který je schválen rozpočet. Jeho úkolem je reagovat na omezení rozpočtu z hlediska krátkodobosti. Rozpočet je totiž sestavován na období jednoho kalendářního roku a nemůže tedy zohlednit dlouhodobé dopady rozhodnutí a politik obce.

Vývoj rozpočtového hospodaření obcí ilustruje následující graf a tabulka:

Příjmy a výdaje obcí, 1993-2011, v mil. Kč



Zdroj: databáze ARIS, databáze ÚFIS, MF ČR

Struktura rozpočtů obcí, 2005-2011, v %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Daňové příjmy	57	53	56	57	52	50	53
Nedaňové příjmy	10	10	10	10	10	10	11
Kapitálové příjmy	6	7	5	6	5	5	3
Přijaté dotace	27	31	29	27	32	36	33
Příjmy celkem	100	100	100	100	100	100	100
Běžné výdaje	68	66	70	71	71	69	72
Kapitálové výdaje	32	34	30	29	29	31	28
Výdaje celkem	100	100	100	100	100	100	100

Zdroj: databáze ARIS, databáze ÚFIS, MF ČR

Jak je z předcházející tabulky patrné, nejpodstatnějším typem příjmů obecních rozpočtů jsou daňové příjmy. Do této kategorie patří příjmy ze svěřených daní (celý jejich výnos je příjmem rozpočtů obcí), sdílených daní (o jejich výnos se rozpočty obcí dělí s jinými veřejnými rozpočty), dále místní poplatky, správní poplatky a ostatní poplatky (z oblasti životního prostředí). Druhým nejdůležitějším typem příjmů jsou přijaté dotace (v současnosti legislativa používá pojem přijaté transfery). Méně významné jsou pak nedaňové příjmy (tvořené zejména příjmy z pronájmu majetku, z poskytování statků a služeb či z úroků) a kapitálové příjmy (zejména příjmy z prodeje majetku).

Do rozpočtů obcí plynou následující příjmy z daní:

- 100 % daň z nemovitostí
- 100 % DPPO pokud je poplatníkem obec
- 30 % z výnosu záloh na DPFO SVČ – dle sídla
- 1,5 % výnosu DPFO ze ZČ – dle místa výkonu práce
- „procento“ z 20,83 %¹³ z celostátního hrubého výnosu:
 - DPH,
- „procento“ z 22,87 %^{**14} z celostátního hrubého výnosu:
 - DPFO ZČ,
- „procento“ z 23,58 % z celostátního hrubého výnosu:
 - DPFO placené srážkou,
 - 60 % DPFO SVČ,
 - DPPO.

„Procento“, kterým se jednotlivé obce podílejí na daňových výnosech je dáno poměrně složitým výpočtem, obcím jsou příjmy z těchto daní rozděleny na základě 4 kritérií:

¹³ Od r. 2016 procento z 21,93 %

¹⁴ Od r. 2016 procento z 23,58 %

- „přepočtený“ počet obyvatel – váha kritéria 80 %, kritérium určitým způsobem zohledňuje velikostní kategorii obce;
- prostý počet obyvatel – váha kritéria 10 %;
- počet dětí v mateřských školách a žáků v základních školách – váha kritéria 7 %;
- výměra území obce – váha kritéria 3 %.

Struktura výdajů obcí je po celé sledované období poměrně stabilní. Běžné výdaje tvoří 2/3 až 70 % celkových výdajů, kapitálové se téměř bez výjimky pohybují pod 1/3 celkových výdajů. Do běžných výdajů řadíme např. výdaje na platy, nákup materiálů a služeb, ale také transfery a půjčky poskytnuté jiným subjektům určené na pořízení neinvestičních výdajů. V kapitálových výdajích nalezneme zejména investice obce.

2.6 Orgány obce

Obec jakožto instituce má určitou vnitřní strukturu a zákon o obcích vymezuje jednotlivé orgány obce, jejich pravomoci a působnost a jejich vzájemnou provázanost.

Nejvyšším voleným orgánem obce v samostatné působnosti je **zastupitelstvo obce**. Skládá se z jednotlivých členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od velikosti obce a pohybuje se v určitých hranicích, které stanoví zákon o obcích:¹⁵

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.

Rozhodující pro stanovení počtu členů zastupitelstva obce je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, v němž se konají volby. Neurčí-li zastupitelstvo jinak, volí se počet členů zastupitelstva podle počtu členů zastupitelstva obce v končícím volebním období.

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná. Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Aby bylo přijato usnesení zastupitelstva, rozhodnutí, nebo byla provedena volba, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. O místě, době a připravovaném programu zasedání zastupitelstva informuje obecní úřad. Informace vyvěsí alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce.

Zastupitelstvu obce jsou zákonem vyhrazeny určité pravomoci:¹⁶

Pravomoc zastupitelstva obce

§ 84

(1) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce.

¹⁵ § 68 zákona 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

¹⁶ § 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

(2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

- a) schvalovat program rozvoje obce,
- b) schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- f) delegovat zástupce obce, s výjimkou, na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,
- g) navrhovat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhovat jejich odvolání,
- h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- j) navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- k) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- l) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- m) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- n) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- o) zřizovat a zrušovat obecní policii,
- p) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- r) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- s) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- t) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,
- u) rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů,
- v) rozhodovat o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhovat zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis,
- x) plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Zastupitelstvu je také vyhrazeno rozhodování v některých majetkoprávních úkonech¹⁷, například:

¹⁷ § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

- uzavření smlouvy o přijetí nebo poskytnutí úvěru, půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu nebo ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- nakládání s nemovitostmi ve vlastnictví obce, jejich nabytí, převodu, zástavě,
- emisi komunálních obligací,
- poskytování darů, vzdání se pohledávky a pod., pokud částka překročí hranici definovanou zákonem.

Relativně novým institutem (nikoliv orgánem), který zákon o obcích zavedl, je **správce obce**. Jedná se o zaměstnance Ministerstva vnitra, který je ředitelem kraje jmenován v zákonem taxativně vymezených případech. Správce obce schvaluje rozpočet a závěrečný účet obce a vykonává působnosti vyhrazené radě obce, a dále zabezpečuje v obci výkon přenesené působnosti, pokud v obci není tajemník obecního úřadu. Správce obce je jmenován do funkce, pokud:

- se neuskuteční v obci vyhlášené volby do zastupitelstva obce pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce,
- zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva obce a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, nebo
- dojde-li ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce.¹⁸

Výkonným orgánem obce v samostatné působnosti je **rada obce**. V přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat jen pokud tak stanoví zákon. Ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Členové rady obce jsou voleni z řad členů zastupitelstva. Počet členů rady obce je lichý a pohybuje se v rozmezí 5 – 11, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu členů zastupitelstva obce. Rada se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů. V těchto obcích vykonává pravomoci rady starosta, zákon o obcích však stanoví, že některé pravomoci rady jsou v tomto případě vyhrazeny zastupitelstvu obce.

Rada je orgánem obce, který je operativní, schází se častěji než zastupitelstvo obce a dokáže rychleji reagovat na problémy, které vzniknou. Schůze rady obce jsou neveřejné, ale může k některým bodům svého jednání přizvat další osoby. Občané mají právo nahlížet do usnesení rady, do zápisů z jednání mají právo nahlížet členové zastupitelstva obce. Rada obce je usnášeni schopná, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů a opět rozhoduje nadpoloviční většinou všech členů.

Jak již bylo řečeno, je rada obce **výkonným orgánem v samostatné působnosti**. Její činnost spočívá zejména v tom, že připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva. V § 102 zákona o obcích jsou uvedeny pravomoci vyhrazené radě obce:

§ 102

(1) Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.

(2) Radě obce je vyhrazeno

¹⁸ Více viz § 98 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

a) **zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,**

b) **plnit vůči právníkům 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,

c) **rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,**

d) **vydávat nařízení obce,**

e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,

f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,

g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,

h) **zřizovat a zrušovat** podle potřeby, **komise rady obce** (dále jen "komise"), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,

i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,

j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,

k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,

l) přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,

m) **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.

n) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,

o) schvalovat organizační řád obecního úřadu,

p) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

Rada obce také zabezpečuje rozhodování dalších záležitostí v samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu, nebo si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Rada obce schvaluje nařízení obce - obecně závazné právní předpisy vydávané obcí v přenesené působnosti. Pokud v obci rada obce není, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce. Stejně tak zákon o obcích stanoví, kdo plní ostatní působnosti vyhrazené radě obce v případě, že se rada v obci nevolí, nebo pokud počet jejích členů klesne pod 5, případně počet členů zastupitelstva klesne pod 11.

Starosta zastupuje obec navenek. Je volen z řad členů zastupitelstva obce a tomu je také odpovědný ze své činnosti. Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu a v souladu se zákonem o úřednících samosprávných celků¹⁹ tajemníka obecního úřadu. Starosta mimo jiné odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, svolává a zpravdila řídí zasedání zastupitelstva a rady obce, podepisuje spolu s místostarostou právní předpisy obce. V obcích, kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu zabezpečuje výkon přenesené působnosti a plní také úkoly zaměstnavatele vůči pracovníkům obecního úřadu. V obcích, kde není rada obce, jmenuje a odvolává vedoucí odboru a stanoví jim plat.

Starosta má i kontrolní funkci vůči radě obce. Pokud má starosta za to, že usnesení rady obce je nesprávné, pozastaví jeho výkon a věc pak předloží k projednání nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.

Obecní úřad je výkonným orgánem obce jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti plní úkoly, kterými ho pověřilo zastupitelstvo či rada obce a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Tvoří ho starosta a místostarosta, tajemník

¹⁹ Zákon č. 320/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých dalších zákonů.

obecního úřadu (pokud je tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce. V jeho čele stojí starosta. Z rozhodnutí rady obce může být vnitřně rozčleněn na jednotlivé odbory a oddělení podle typu činností, jež jsou v nich vykonávány.

Tajemník obecního úřadu je funkce, která musí být zřízena v obcích s pověřeným obecním úřadem nebo v obcích s rozšířenou působností. Tajemník **zajišťuje výkon přenesené působnosti** (s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu, např. přestupkové komisi). Kromě toho **plní i úkoly v samostatné působnosti obce**. Do své funkce je jmenován starostou a ten ho také z funkce odvolává. Jak ke jmenování, tak k odvolání tajemníka z funkce je třeba souhlasu ředitele krajského úřadu a musí být dodržen zákon o úřednících územních samosprávných celků. Ze své činnosti je tajemník odpovědný starostovi. Plní úkoly, které mu uloží starosta, rada obce nebo zastupitelstvo obce. Tajemník také plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obecního úřadu a stanoví jim platy. Vydává spisový řád, skartační řád, pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, pokud je nevydá rada obce. Tajemník se může účastnit poradním hlasem na zasedáních zastupitelstva a rady. Ze zákona je vyžadována jeho apolitičnost, nesmí tedy zastávat funkce v politických stranách a hnutích.

Výbory jsou **iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce**, kterému také předkládají svá stanoviska a návrhy. V každé obci musí být zřízen finanční a kontrolní výbor. V obcích, v nichž dle posledního sčítání lidu žije alespoň 10 % obyvatel hlásících se k národnostní menšině, se zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Příslušníci národnostních menšin musí tvořit alespoň polovinu jeho členů. V částech obce může zastupitelstvo zřídit osadní výbor, který hájí zájmy obyvatel žijících v dané části obce. S výjimkou osadního výboru je předsedou výboru vždy člen zastupitelstva.

Finanční i kontrolní výbor jsou minimálně tříčlenné, přičemž jejich členy nemohou být starosta a místostarosta, tajemník a osoby, které pracují na rozpočtu nebo účetnictví obce. Finanční výbor kontroluje nakládání s finančními prostředky a majetkem obce a plní další úkoly, kterými ho pověří zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor dohlíží na plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti a plní další úkoly, kterými ho pověří zastupitelstvo obce.

Rada obce si jako své iniciativní a poradní orgány může zřídit **komise**. Komise může být i výkonným orgánem, pokud je jí svěřen výkon přenesené působnosti (může se jednat např. o přestupkovou nebo stavební komisi). V tomto případě však její předseda musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti svěřené přenesené působnosti. Komise je ze své činnosti odpovědná radě obce a při výkonu přenesené působnosti odpovídá starostovi.

Otázky a úkoly:

- Jaké znaky obce jako veřejno-právní korporace předpokládá zákon o obcích? Vyjmenujte je a vysvětlete.
- Co je podstatou tzv. smíšeného modelu veřejné správy na úrovni obcí? Komentujte na příkladu konkrétní činnosti konkrétního orgánu (rady / obecního úřadu) vaší domovské obce (s využitím internetových stránek, organizačního řádu obecního úřadu apod.).
- Jaké kategorie obcí rozlišuje zákon o obcích s využitím kritéria charakteru (titulu) obce? Jaká kritéria s jednotlivými kategoriemi v tomto případě zákonu zaznávají (počet obyvatel, historická kritéria apod.)? Promítají se tato kritéria do financování jednotlivých kategorií?

- Jaké kategorie obcí rozlišuje zákon o obcích s využitím kritéria rozsahu přenesené působnosti? Promítají se tato kritéria do financování jednotlivých kategorií?
- Může být rozdílný správní obvod obce (její osobní působnost) pro oblast státní správy a pro oblast samosprávy? Vysvětlete.
- Uveďte příklady aktivit Vaší domovské obce z oblasti samostatné působnosti? Jaké aktuální záležitosti řešilo poslední zastupitelstvo vaší obce? Uveďte 3 příklady aktivit z posledního zápisu jednání tohoto zastupitelstva.
- Na internetu najdete konkrétní veřejno-správní smlouvu z oblasti přenesené působnosti obcí. Co je předmětem této smlouvy a jaký orgán obce ji schvaloval?
- Jaké obecní zásady hospodaření předpokládá zákon o obcích?
- Jaké příjmy tvoří největší podíl na celkových příjmech obcí? Jaké daně plynou do rozpočtů obcí? Ilustrujte i na příkladu rozpočtových charakteristik vaší domovské obce?
- Jaká instituce může zrušit nezákonnou obecně závaznou vyhlášku a nařízení obce? Shrňte mechanismus dozoru těchto hlavních právních předpisů obce?
- Jaké základní orgány obce musí existovat u všech obcí? Jaké orgány mohou být vytvářeny fakultativně (z rozhodnutí obce)?
- Jakou působnost jednotlivé orgány obce vykonávají a komu jsou ze své činnosti zodpovědné? Jak jednotlivé orgány rozhodují?
- Jaká práva a jaké povinnosti zastupitelů zakotvuje platný zákon o obcích? Kdo plní funkce rady obce v malých obcích, kde rada obce není zřízena?
- Jaká práva a jaké povinnosti občanů obce zakotvuje platný zákon o obcích?
- Jaké jsou základní funkce orgánů obce? Shrňte pro jednotlivé orgány obce.
- Čím je specifická funkce správce obce?

3. Struktura obcí ČR

Pro sídelní strukturu obcí v České republice je typická její roztržitost. K tomuto stavu dopomohlo i osamostatňování částí obcí po roce 1989, když až do doby platnosti nového zákona o obcích (128/2000 Sb.) nebyla dána podmínka minimálního počtu 1.000 obyvatel pro odtržení části obce.

Současný stav obcí dle jednotlivých velikostních kategorií zobrazuje následující tabulka. Můžeme si povšimnout, že obcí s počtem obyvatel pod 1000 je v ČR téměř 78 %, přitom v nich žije pouze 17 % všech obyvatel. Průměrná velikost obce v ČR je 1681 obyvatel. Srovnání s ostatními zeměmi EU nabízí další tabulka.

Velikostní skupiny obcí ČR, k 1.1.2012

Velikostní skupina	počet obcí	podíl obcí	počet obyvatel	podíl obyvatel
do 199	1 463 (+ 5 VÚ)	23,48%	181 851	1,73%
200-499	2 017	32,27%	658 207	6,27%
500-999	1 366	21,85%	962 918	9,17%

1 000-1 999	727	11,63%	1 017 529	9,69%
2 000-4 999	400	6,40%	1 215 137	11,57%
5 000-9 999	142	2,27%	971 336	9,25%
10 000-19 999	68	1,09%	954 676	9,09%
20 000-49 999	42	0,67%	1 217 062	11,59%
50 000-99 999	16	0,26%	1 137 171	10,82%
nad 100 000	5	0,08%	2 189 558	20,84%
celkem	6 246 (+ 5 VÚ)	100,00%	10 505 445	100,00%

Zdroj: ČSÚ – Malý lexikon obcí ČR 2012

Pozn.: VÚ – vojenský újezd

Velikost jednotek LAU 2 (obcí) v ČR a ostatních zemích EU (2007)

	Počet LAU 2	Průměrný počet obyvatel
Belgie	589	17 846
Bulharsko	5 329	1 448
Česká republika *	6 250	1 681
Dánsko	2 148	2 527
Německo	12 379	6 660
Estonsko	227	5 924
Irsko	3 441	1 223
Řecko	6 130	1 815
Španělsko	8 111	5 395
Francie	36 683	1 724
Itálie	8 101	7 252
Kypr	613	1 250
Lotyšsko	527	4 354
Litva	518	6 570
Lucembursko	116	4 044
Maďarsko	3 152	3 197
Malta	68	5 956
Nizozemí	443	36 872
Rakousko	2 357	3 502
Polsko	2 478	15 398
Portugalsko	4 260	2 481
Rumunsko	3 174	6 809
Slovinsko	210	9 540
Slovensko	2 928	1 841
Finsko	416	12 634
Švédsko	290	31 199
Velká Británie (UK)	10 664	5 666

* stav k 1.1.2010 (ČSÚ: Malý lexikon obcí 2010)

Zdroj: Eurostat

(obyvatelstvo:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00001&language=en>

Počty územních administrativních jednotek: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_en.html)

Otázky a úkoly:

- Komentujte velikostní strukturu obcí v ČR. Jaké problémy může způsobovat? Co aktuální stav struktury obcí způsobilo (využijte i znalosti z přednášky o vývoji veřejné správy)

4. Spolupráce obcí

Důvody meziobecní spolupráce mají základ ve snaze dosáhnout významnějšího výsledku než kdyby o tento výsledek usilovala každá obec sama. Zejména menší obce budou tímto způsobem usilovat o řešení problémů, která nejsou v jejich silách, např. z důvodu nedostatku financí. Zákon o obcích vymezuje možnosti takovéto spolupráce obcí (§ 46 a následující), některé zásady hospodaření jsou vymezeny i v zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Obce mohou spolupracovat při výkonu samostatné působnosti. Spolupráce mezi obcemi se uskutečňuje zejména

- a) na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- b) na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí (dále jen "svazek obcí"),
- c) zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.

Na základě předpisů o sdružování občanů se mohou obce sdružovat pouze pokud jsou členy tohoto sdružení i jiné osoby než obce.

4.1 Spolupráce obcí na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu

Jedná o smlouvu mezi dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu, která se uzavírá na dobu určitou nebo neurčitou. Časový aspekt bude zpravidla souviset s konkrétním předmětem smlouvy, a to s ohledem na povahu úkolu, k jehož splnění je smlouva uzavřena. Zpravidla se jedná o takový úkol, jehož plnění přesahuje hranice obce a jeho splnění má význam i pro další obec nebo obce.

Smlouva musí mít písemnou formu a musí být předem schválena zastupitelstvy všech zúčastněných obcí, ještě před jejím podpisem, jinak je neplatná. Další důležitou zásadou je však skutečnost, že smluvními stranami musí být pouze obce.

Ve smlouvě ke splnění konkrétního úkolu je nutné i správné označení zúčastněných stran. musí být viditelné, že smlouvu uzavírá obec, nikoli obecní úřad.

Aby se předešlo případným majetkovým sporům mezi zúčastněnými obcemi, upravuje zákon o obcích i způsob dělení společného majetku a případné závazky vůči třetím osobám. Případný majetek získaný společnou činností obcí na základě smlouvy se stává spoluvlastnictvím všech účastníků smlouvy. Podíly na majetku získaném společnou činností jsou stejné, není-li ve smlouvě stanoveno jinak.

Obdobně je to upraveno i u závazků vůči třetím osobám. Ze závazků vůči třetím osobám jsou účastníci smlouvy zavázáni společně a nerozdílně, pokud není ve smlouvě stanoveno po vzájemné dohodě plnění závazků jiným způsobem.

Podle zákona o obcích, § 48 odst. 2 jsou obsahem smlouvy tyto povinné náležitosti:

- a) označení účastníků smlouvy,
- b) vymezení předmětu smlouvy a jeho rozsahu,

- c) práva a povinnosti jednotlivých účastníků smlouvy,
- d) způsob využití stavby po jejím dokončení, je-li stavba předmětem smlouvy,
- e) způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání části jejich majetku.

4.2 Svazky obcí

Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Obce mohou tyto svazky vytvářet anebo vstupovat do svazků již vytvořených. Členy těchto svazků mohou být pouze obce. Zákon stanoví příkladný, nikoliv taxativní výčet činností, které mohou být předmětem svazku obcí:

§ 50	
(1) Předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména	
a) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,	
b) zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,	
c) zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,	
d) úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,	
e) provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,	
f) správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.	

O vytvoření svazku obcí je sepsána smlouva, jejíž přílohou jsou stanovy svazku obcí, které musí obsahovat vymezené náležitosti:

- název a sídlo členů svazku obcí,
- název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti,
- orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování,
- majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí,
- zdroje příjmů svazku obcí,
- práva a povinnosti členů svazku obcí,
- způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí,
- podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu,
- obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.

Svazek obcí je právnickou osobou. Jedná a hospodaří svým vlastním jménem na vlastní zodpovědnost. Občanům obcí, které jsou členy svazku obcí, jsou garantována určitá práva:

- účastnit se zasedání orgánů svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání,
- podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí.

4.3 Formy spolupráce obcí s jinými subjekty

S ostatními subjekty mohou obce spolupracovat s využitím různých právních forem, jejich souhrn naleznete v níže uvedené tabulce. Podrobnější charakteristiku jednotlivých forem spolupráce můžete nalézt např. v publikaci: Galvasová, I. a kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje.

Právní formy spolupráce obcí			
Právní forma	Subjekty	Norma	Konkrétní formy
Obchodní společnost	Fyzické i práv. osoby	Zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník	-
Obecně prospěšná společnost	Fyzické i práv. osoby	Zák. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech	místní akční skupiny
Zájmové sdružení právnických osob	Fyzické i práv. osoby	Zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník	eureregiony, sdružení obcí, místní akční skupiny, Svaz měst a obcí ČR, Národní síť zdravých měst
Smlouva o sdružení	Fyzické i právnické osoby	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník	eureregiony
Občanské sdružení	Fyzické i právnické osoby	Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů	místní akční skupiny

Zdroj: Galvasová, I. a kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. Brno: Georgetown, 2007, s. 28

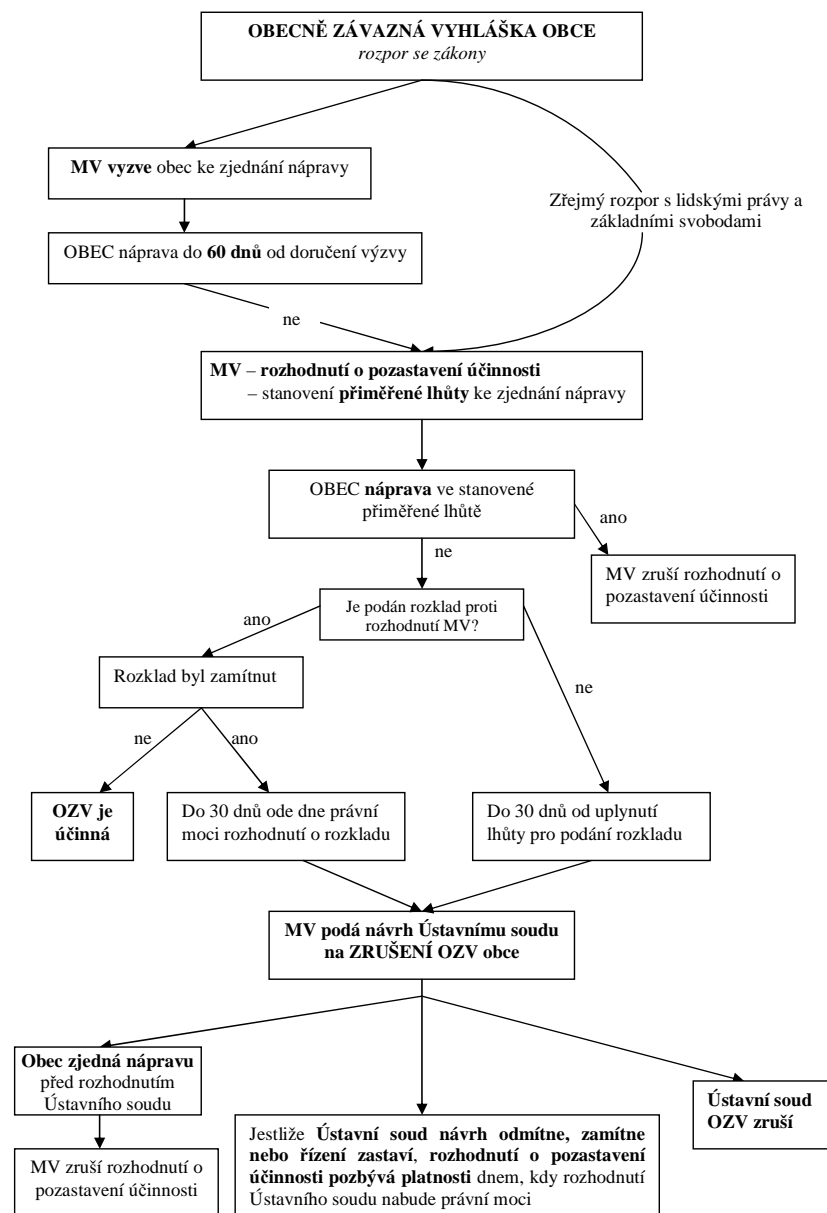
Otázky a úkoly:

- Jaké znáte formy spolupráce obcí v samostatné a přenesené působnosti? Proč je tato spolupráce důležitá?
- Najděte stanovy konkrétního dobrovolného svazku obcí ze současné praxe. Komentujte účel tohoto svazku a jeho orgány.
- Jaké 3 příklady možného předmětu činnosti svazku obcí uvádí ve svých ustanoveních zákon o obcích?
- Jaké typy (právní formy) organizací mohou zřizovat / zakládat obce? Proč je zakládají? Uveďte konkrétní příklady organizací, které zřídila vaše domovská obec. Jakou právní formu mají tyto organizace?

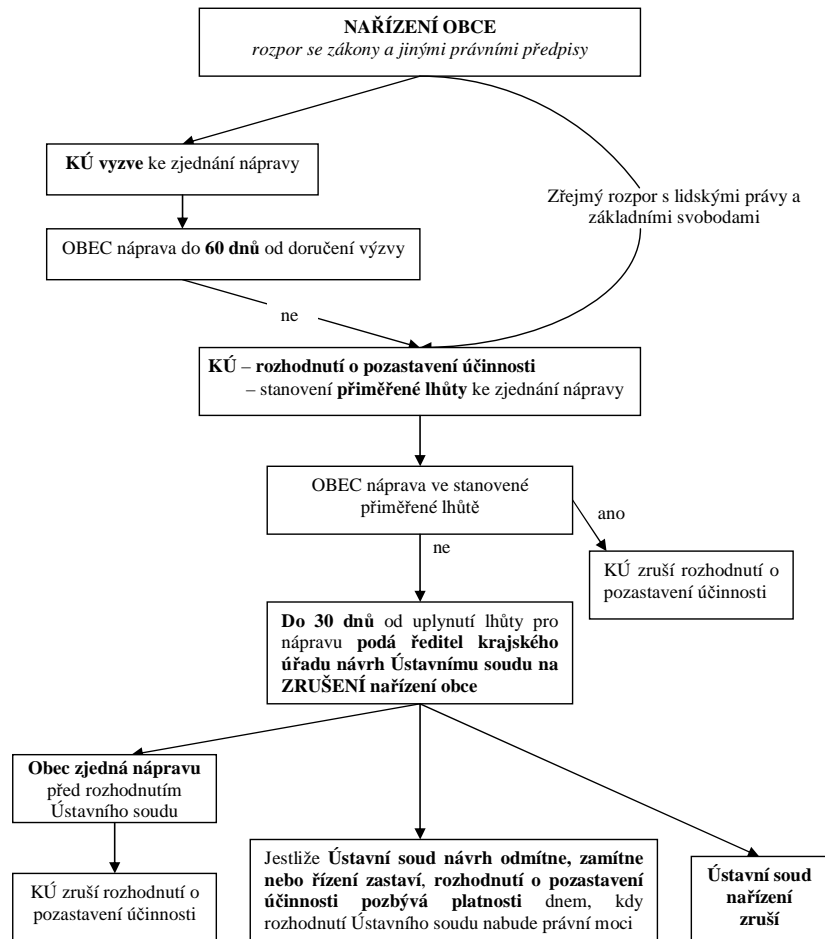
Použitá literatura:

- ČSÚ: Malý lexikon obcí 2010. Dostupné na: <http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/p/1302-10>
 ČSÚ: Malý lexikon obcí 2012. Dostupné na: <http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/1302-12>
 FEJK. P.: Evropská charta místní samosprávy. Dostupné na: <http://www.spojvjm.kz/doc/petice-charta-mistni-samospravy.doc>
 FEJK. P.: Mezinárodní organizace a veřejná správa. Portál Ministerstva vnitra. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-92.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>
 GALVASOVÁ, I. A KOL.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. Brno: Georgetown, 2007
 HRABALOVÁ, S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 7.
 KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 73.
 KOUDELKA, Z.: Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 94
 MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: databáze ARIS. Dostupné na www.info.mfcr.cz/aris
 MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: databáze ÚFIS. Dostupné na www.info.mfcr.cz/ufis
 NUNVÁŘOVÁ, S.: Veřejná politika a územní správa a samospráva. DSO. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 131 s.
 WEBOVÝ PORTÁL EUROSTATU - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
 USNESENÍ VLÁDY č. 418 z roku 2001, dostupné na: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE
 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
 ZÁKON č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění.
 ZÁKON č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.
 ZÁKON č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
 ZÁKON č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
 ZÁKON č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
 ZÁKON č. 320/2002 Sb., o úředních územních samosprávních celcích a o změně některých dalších zákonů.

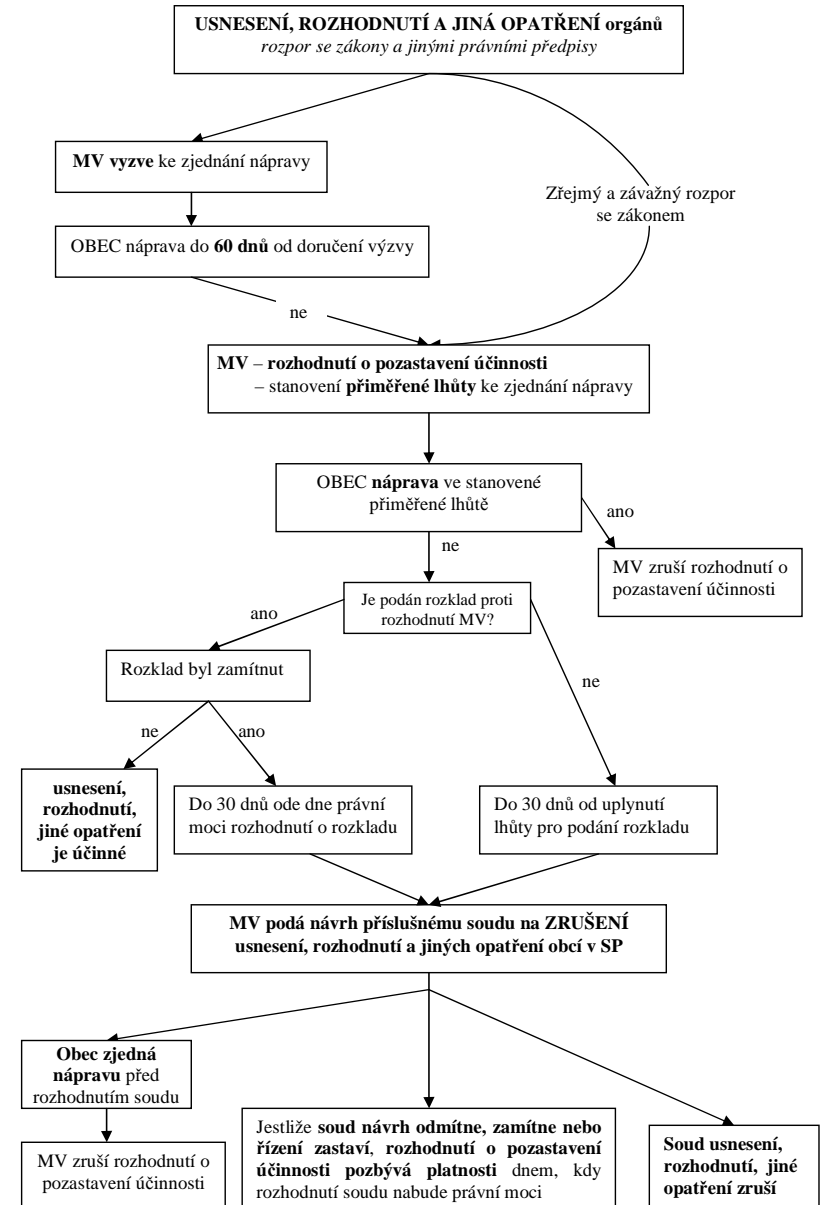
Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí



Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí



Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI



**Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v
PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI**

