



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy

Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15\_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.



## Obsah

1. Úvod .....	4
1.1 Vymezení předmětu analýzy .....	4
1.2 Východiska analýzy .....	5
1.3 Základní cíle analýzy a členění .....	5
2. Teoretické vymezení povinných úkolů samosprávy .....	7
2.1 Samospráva v zemích se spojeným modelem výkonu VS .....	7
2.2 Vysoký rozsah přenesené působnosti v ČR .....	8
2.3 Samostatná působnost .....	8
2.3.1 První okruh úkolů samosprávy: Fakultativní úkoly samosprávy a povinnosti v soukromoprávních vztazích .....	8
2.3.2 Druhý okruh úkolů samosprávy: Vnitřní a procesní úkoly .....	9
2.3.3 Třetí okruh úkolů samosprávy: Povinné úkoly .....	9
2.4 Shrnutí druhé kapitoly .....	11
3. Povinné úkoly obcí v České republice .....	12
3.1 Kategorie povinných úkolů v ČR .....	12
3.2 Statistické údaje o povinných úkolech v ČR .....	14
3.2.1 Jednotlivé zákony .....	14
3.3 Obsahová analýza povinných úkolů samospráv .....	16
3.3.1 Kategorie zajišťování věcných funkcí a potřeb .....	16
3.3.2 Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem .....	20
3.3.3 Regulace využívání prostoru .....	22
3.3.4 Povinná součinnost při rozhodování .....	22
3.3.5 Jednoduché rozhodování (tzv. neformální správní řízení) .....	24
3.3.6 Povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti .....	24
3.3.7 Informační povinnost vůči ostatním orgánům VS .....	26
3.3.8 Informační povinnost vůči adresátům veřejné správy .....	27
3.3.9 Zpracování koncepcí .....	29
3.3.10 Vedení evidence .....	30
3.4 Shrnutí třetí kapitoly .....	31
Exkurz: Povinné úkoly krajů .....	34
4. Úkoly obcí v Německu a dalších vybraných státech Evropy .....	44
4.1 Dva základní systémy úkolů v SRN .....	44
4.1.1 Monistický systém: povinné úkoly s pokyny .....	44
4.2 Úkoly obcí v dalších zemích .....	46



4.2.1 Povinné úkoly samospráv v Polsku.....	46
4.2.2 Povinné úkoly samospráv v Srbsku .....	47
4.2.3 Povinné úkoly samospráv v Rakousku.....	48
4.2.4 Povinné úkoly samospráv v Maďarsku .....	49
4.3 Inspirace pro Českou republiku .....	51
5. Závěr .....	53



## 1. Úvod

Předkládaný materiál s názvem „Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy“, dále i „analýza“, byl vytvořen v návaznosti na úkol 1.2.4 vládou schválené desetileté koncepce rozvoje veřejné správy „Klientsky orientovaná veřejná správa 2030“, dále rovněž „Koncepce“.

Pod pojmem „zákonné úkoly“ rozumí Koncepce takové úkoly, které jsou územními samosprávnými celky vykonávány v samostatné působnosti jako zákonné povinnosti, jsou tedy obligatorní. Zákonné úkoly jsou zde chápány jako párová kategorie k tzv. dobrovolným úkolům, které jednotlivé ÚSC vykonávají rovněž v samostatné působnosti, ale na rozdíl od zákonných povinností mají možnost se rozhodnout, zdali daný úkol vůbec uskuteční. Naopak, hovoří-li Koncepce o státní správě, kterou vykonávají orgány obcí na základě zákonného zmocnění, používá jednotně pojem „přenesená působnost“<sup>1</sup>.

### 1.1 Vymezení předmětu analýzy

Pojem „zákonné úkoly“ se v Koncepci vztahuje pouze na povinnosti územních samosprávných celků, stanovené na základě zvláštních zákonů, které vykonávají v samostatné působnosti. I tak by se však jednalo o příliš široké téma, pokud by měly být analyzovány všechny tyto zákonné kompetence. Navíc již byl tento úkol Ministerstvem vnitra ČR v průběhu let realizován, a proto byl předmět analýzy podstatně zúžen.

Všechny zákonné povinnosti ÚSC v obou působnostech (v samostatné i přenesené) jsou systematicky popsány v **Katalogu činností obcí** a **Katalogu činností krajů**, které jsou pro veřejnost průběžně každých 6 měsíců aktualizovány podle nově přijaté legislativy<sup>2</sup>. Povinnosti územních samosprávných celků jsou rovněž zjistitelné z Registru práv a povinností<sup>3</sup>, který však primárně neslouží veřejnosti, a proto může být relativně složité získat ucelený přehled o úkolech ÚSC, resp. službách veřejné správy, které ÚSC vykonávají na základě zákona.

Předkládaná analýza využívá všech dosavadních výstupů analytické činnosti MV v oblasti kompetencí ÚSC. Na rozdíl od svých předchůdců, kteří usilovali o systematické zmapování veškeré působnosti obcí (zejména oba katalogy), redukuje tato analýza svůj předmět na zkoumání takových úkolů, které územní samosprávné celky vykonávají **na základě zvláštních zákonů v samostatné působnosti, jsou veřejnoprávní povahy, a které svým obsahem mají dopad na práva a povinnosti fyzických a právnických osob.**

Předmět předkládané analýzy se tak obsahově přibližuje pojmu „POVINNÉ ÚKOLY“, který se využívá především v platném právu i v právní teorii Spolkové republiky Německo a Polska. **Analýza se tak zaměřuje jen na určitou výše samostatné povinnosti územních samosprávných celků, které dosud nebyla věnována výraznější pozornost.**

Předkládaný materiál analyzuje jednotlivé povinné úkoly samosprávy, které v právním řádu ČR věcně (materiálně) existují, aniž by však existovaly jako souborná kategorie (formálně). Zmíněná redukce

<sup>1</sup> V podrobnostech, Koncepce Klientsky orientovaná VS 2030, str. 38 a především Příloha č. 1 (Analytická část), podkapitola 3.1 „Neefektivní výkon kompetencí územních samosprávných celků“, str. 61-67, ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

<sup>2</sup> Katalog činností obcí i Katalog činností krajů jsou ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>.

<sup>3</sup> Základní informace naleznete zde: <https://www.szrcr.cz/cs/registr-prav-a-povinnosti>.

obsahu analýzy je obsahově v souladu se smyslem Koncepce<sup>4</sup>. Předkládaná analýza (s výjimkou svého názvu) pojmově opustila obecný pojem „zákonných úkolů“, který Koncepce používala, a který je v dalším textu z důvodu větší jasnosti nahrazen pojmem „povinné úkoly“.

Další redukci, tentokrát obsahovou, představuje skutečnost, že se analýza dotýká primárně povinných úkolů obcí. Povinné úkoly, které podle právního řádu vykonávají kraje, tvoří sice samostatnou doplňkovou kapitolu (*exkurz*), její význam je v případě této analýzy spíše kontextuální. Do budoucna není vyloučeno, že ohledně povinných úkolů krajských samospráv provede MV samostatné navazující odborné studie.

Analýza se snaží odpovědět na základní otázku, jaké povinné úkoly (v materiálním smyslu) musí obce v ČR v samostatné působnosti vykonávat. V tomto ohledu usiluje analýza o postihnout co možná největšího počtu relevantních příkladů povinných úkolů.

### 1.2 Východiska analýzy

V české právní teorii neexistuje zastřešující pojem „povinný úkol samosprávy“, který by obsahoval takové zákonné povinnosti obcí v samostatné působnosti, které mají bezprostřední dopad na práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Přes tuto skutečnost však v právním řádu ČR existuje mnoho konkrétních zákonných povinností obcí, které přímo či nepřímo na fyzické a právnické osoby dopadají. Za všechny zmiňme obecně známé kompetence obcí v oblasti odpadového hospodářství, mateřského a základního školství či veřejného pohřebnictví.

Jednotlivé povinné úkoly však nejsou výsledkem systematické činnosti zákonodárce, přiřazení jednotlivých kompetencí do samostatné působnosti je spíše historickým faktem a částečně i dílem náhody. Počet povinných úkolů je v ČR navíc poměrně nízký v komparaci s počtem kompetencí, které jsou vykonávány v přenesené působnosti (zejména) na úrovni ORP. Na úrovni obcí se základním rozsahem přenesené působnosti a obcí s POÚ je počet povinných úkolů vykonávaných v samostatné působnosti a počet kompetencí vykonávaných v přenesené působnosti podobně vysoký.

S ohledem na přílišný počet obcí a jejich personální a ekonomické možnosti dochází v ČR dlouhodobě k nadužívání přenesené působnosti na úrovni obcí s rozšířenou působností. V tomto ohledu jsou nízký počet povinných úkolů samosprávy v ČR a nadužívání přenesené působnosti spojenými nádobami, jejichž společným jmenovatelem je nikoliv optimálně nastavený vztah mezi státem a obcemi obecně.

### 1.3 Základní cíle analýzy a členění

Předkládaná analýza má v podstatě dva základní cíle. Zatímco první cíl se týká platného práva, druhý je spojen s budoucím právním stavem. Analýza především popisuje existující povinné úkoly obcí v ČR, které jsou obsaženy v jednotlivých zákonech. Tato deskripce je zářimována teoretickým vymezením povinných úkolů samosprávy v rámci samostatné působnosti.

První cíl analýzy tak spočívá v **tvorbě relevantního katalogu** (s dostatečným množstvím příkladů) stávajících povinných úkolů obcí a v kritickém posouzení jejich obsahu, pozice v právním řádu ČR a jejich stávajícího využívání. Druhý základní cíl této analýzy spočívá v **představení dalších možností využívání povinných úkolů** na příkladu SRN a Polska s přihlédnutím k právní úpravě v Srbsku, Rakousku a Maďarsku. Podstatou druhého základního cíle je tak postihnout určitý inspirační vzor pro Českou republiku, jakým způsobem by se povinné úkoly mohly v ČR v budoucnu využít.

<sup>4</sup> Srovnej podkapitolu 3.1 přílohy ke Koncepci (analytická část), str. 61-67, ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.



Obecným cílem (nejen) předkládané analýzy, nýbrž i dlouhodobé koncepce rozvoje veřejné správy, je **úsilí o částečnou redukci negativních důsledků spojených s přílišným komunálním roztržštěním v České republice**. Toho by mohlo být docíleno i možným využitím kategorie povinných úkolů obcí v právním řádu ČR.

Analýza neusiluje primárně o tvorbu úplného výčtu povinných úkolů obcí, a to z toho důvodu, že některé zákony (jak uvádíme níže), spadající pod tento pojem, jsou analyzovány jako celek. Tyto zákony pouze dokreslují důležitou kompetenci, kterou obce vykonávají v samostatné působnosti, aniž by bylo z obsahového hlediska nezbytně nutné tyto zákony analyzovat po jednotlivých působnostech jako v případě ostatních zákonů. Cílem analýzy je především popis kategorie povinných úkolů, představení jejich relevantního vzorku a možných zahraničních inspiračních vzorů s cílem jejich většího využití v ČR. **Postihnutí všech povinných úkolů obcí se jeví jako příliš složitý cíl, který však nemá většího významu. Z těchto důvodů obsahuje níže uvedená příloha rozsáhlý seznam povinných úkolů obcí, avšak nikoliv jejich celkový výčet.**



## 2. Teoretické vymezení povinných úkolů samosprávy

Smysl povinných úkolů samosprávy vyplývá především z povahy samosprávy jako takové a z její funkce ve společenském systému a zejména v jeho subsystému sociální regulace. Funkce samosprávy je složitá a vysoce potřebná v první řadě proto, že poskytuje prostor pro formování, vyjadřování a reprezentaci zájmů samosprávných společenství a vlastní vedení záležitostí těmito společenstvími. Současně samospráva umožňuje mnohem bezprostřednější participaci občanů na řešení společenských problémů, na rozhodování a ovlivňování veřejných záležitostí, než je tomu u jiných institucí.

Především pro územní samosprávu nicméně platí, že se **řešením vlastních problémů samosprávného společenství její funkce nevyčerpává**. Stejně podstatnou funkcí je totiž propojování občanské společnosti a veřejné moci. Samospráva má v tomto směru dvojjediné poslání. Na jedné straně vnáší do veřejného rozhodování pohled občanské společnosti na příslušné místní a regionální úrovni, na druhé straně spolu se státem vykonává veřejnou moc.

V činnosti územní samosprávy je v důsledku spojení zmíněných funkcí a pohledů mimořádně důležité také uplatnění svobody a aktivity na straně jedné a povinnosti a odpovědnosti na straně druhé. Výrazně se toto propojení projevuje také tam, kde samospráva vstupuje do vztahu ke státu. Samospráva nemůže přebírat automaticky pohledy a představy státu a jeho orgánů, neboť by pak přestala plnit svou roli ve vztahu k vlastnímu samosprávnému společenství a v širším smyslu i k občanské společnosti obecně. Současně se však samospráva podílí na výkonu veřejné moci a nese odpovědnost úměrnou tomuto podílu. Samospráva se tedy nemůže chovat v poměru ke státu jako žadatel (petent) způsobem charakteristickým pro jiné instituce občanské společnosti, jako subjekt reprezentující pouze tuto společnost.

### 2.1 Samospráva v zemích se spojeným modelem výkonu VS

Všechny uvedené rysy role samosprávy a jejího vztahu ke státu jsou ještě zřetelnější tam, kde samospráva plní i některé funkce v odlišném režimu z pověření státu, jako je tomu v zemích se spojeným modelem výkonu veřejné správy, ke kterým patří i ČR.

Základem spojeného modelu výkonu veřejné správy je nepochybně skutečnost, že stát na jedné straně nemá v úmyslu zřizovat vlastní správní struktury pro výkon svých funkcí v celém rozsahu a na všech územních úrovních, na druhé straně ale chce mít na tyto funkce dále vliv, pokud jsou vykonávány samosprávou, což vede k odchýlnému režimu jejich výkonu.

**Ani spojený model však nic nemění na tom, že základní funkcí samosprávy je spravování vlastních záležitostí samosprávného společenství**, nikoliv plnění funkcí státu v odlišném režimu. Výkon funkcí v samostatné působnosti by měl tedy převažovat jak po stránce kvantitativní, tak z hlediska jejich významu.

**Právní úprava v ČR je s uvedeným požadavkem ve zjevném rozporu, zejména na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností**, ale v menší míře i v jiných velkých obcích. Tento rozpor může být teoreticky důsledkem buď toho, že stát přenesl na samosprávu i některé funkce, jejichž výkon by spíše měl náležet orgánům státní správy, nebo důsledkem toho, že v rámci samosprávy není adekvátně nastaven poměr v rozsahu a významu kompetencí mezi samostatnou a přenesenou působností.

První hypotéze, tedy přílišné míře decentralizace a dekoncentrace, vcelku nenasvědčují dosavadní zkušenosti ani z hlediska případných požadavků občanů ani z hlediska srovnání se sousedními státy

nebo s požadavky na decentralizaci v Evropské chartě místní samosprávy<sup>5</sup>. Toto všeobecné konstatování však rozhodně nevylučuje, že v určitém oboru státní správy nebo ve vztahu k určité územní úrovni se projevil současný rozsah decentralizace jako neefektivní nebo nezajišťující patřičnou objektivitu výkonu správy.

Takový přílišný rozsah přenosu funkcí na samosprávu ovšem nemusí být podmíněn povahou vykonávaných kompetencí, nýbrž také jen absencí spolupráce mezi územními samosprávami nebo problémy s řízením přenesené působnosti v ústředních orgánech, např. v oblasti stavebního práva. V každém případě však, pokud chceme zachovat spojený model výkonu veřejné správy, **není možný přechod funkcí na státní orgány základem řešení problému rozsahu přenesené působnosti samosprávy**. Lze přitom konstatovat, že objem přenesené působnosti samosprávy je v ČR vyšší i ve srovnání s poměry obvyklými v dalších státech se spojeným modelem výkonu správy, i když bližší kvantifikace je obtížná.

## 2.2 Vysoký rozsah přenesené působnosti v ČR

Vysoký rozsah přenesené působnosti v ČR je, jak z uvedeného patrné, důsledkem relativně nižšího podílu samostatné působnosti na celkové působnosti obcí, zvláště obcí s rozšířenou působností, a krajů, než by odpovídalo smyslu existence samosprávy, při v zásadě vyhovujícím podílu samospráv na veřejné moci vcelku. K tomu je ovšem nutné poznamenat, že otázka obsahové dělby kompetencí mezi státem a samosprávou je řešena v jednotlivých zemích rozdílně **a s výjimkou omezených okruhů věcí, které svou podstatou patří zřetelně do kompetence orgánů státu nebo naopak samosprávy, neposkytuje ani teorie pro většinu záležitostí jednoznačné vodítko**.

Značný podíl přenesené působnosti přináší kromě nesouladu s obecnou funkcí samosprávy i další konkrétní sporné prvky, zejména snížení přehlednosti veřejné správy, neurčitost odpovědnosti za celkový stav určité problematiky, vysoké nároky na administrativu a řídicí schopnosti ústředních orgánů nebo nutnost řešení problémů typu systémové podjatosti.

## 2.3 Samostatná působnost

Dosavadní stav je také důsledkem určité faktické **fikce existence jediné samostatné a přenesené působnosti**. Pojmy samostatné a přenesené působnosti přitom představují spíše užitečné teoretické abstrakty dovolující vymezit základ pro další teoretickou analýzu nebo právní úpravu, realita je však pestřejší a ve skutečnosti lze pozorovat, jak **rozdíly ve způsobech ingerence státu do přenesené působnosti**, tak **různé kategorie samostatné působnosti**. Diference v samostatné působnosti jsou přitom potud závažnější, že se dotýkají samotné podstaty tohoto pojmu a platnosti klasické koncepce, podle které je samostatná působnost všech obcí totožná.

### 2.3.1 První okruh úkolů samosprávy: Fakultativní úkoly samosprávy a povinnosti v soukromoprávních vztazích

První skupinu otázek náležejících do samostatné působnosti tvoří otázky, jejichž povaha plně odpovídá běžnému teoretickému vymezení této působnosti. Je tedy zřejmé, že samospráva při nich neplní vrchnostenské funkce, nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů, jedná v zájmu samosprávného společenství v jeho záležitostech a je její věcí, zda a v jakém rozsahu bude dané kompetence skutečně vykonávat.

---

<sup>5</sup> Sdělení MZV 181/1999 Sb.





Jejím obsahem jsou převážně ryze fakultativní úkoly, které jednotlivé ÚSC realizují či nikoliv. Do této části samostatné působnosti však spadají rovněž i zákonné povinnosti, u kterých si obec nemůže vybrat, zda je bude vykonávat. Typicky jde o zákony, kde obec vystupuje v určité soukromoprávní roli jako vlastník či provozovatel vedle jiných vlastníků (např. vybrané kompetence podle lesního zákona, zákona o státní památkové péči, zákona o válečných hrobech, zákona o střelných zbraních či lázeňského zákona).

V této skupině se postavení samosprávy do jisté míry přibližuje postavení subjektů vykonávajících soukromou správu. Typickým příkladem je správa majetku ve vlastnictví daného samosprávného společenství a dispozice s tímto majetkem. Dokonce i v těchto případech vede postavení veřejnoprávní korporace k určitým odchylkám ve srovnání se soukromými subjekty v důsledku toho, že samospráva má sledovat veřejný zájem a její činnost je proto ve zvýšeném rozsahu právně regulována. Jinak však zde stát zasahuje minimálně a jen v rámci dozoru nad dodržováním zákonů, sleduje se zde pouze zákonnost. Tato základní samostatná působnost je pro všechny samosprávy daného stupně právně stejná, i když její reálný rozsah se značně liší zejména podle velikosti a ekonomické síly konkrétní samosprávy.

### 2.3.2 Druhý okruh úkolů samosprávy: Vnitřní a procesní úkoly

Druhou skupinu samostatné působnosti představují otázky, kde samospráva rovněž postupuje samostatně, avšak je povinna své kompetence vykonávat přesně v určitém procesu, neboť mají základní význam pro samotné konstruování samosprávy a pro její elementární fungování. Tyto kompetence se týkají ustavování samosprávy, její organizační struktury a vnitřních vztahů. Patří sem mj. vztahy samosprávy ústavněprávního charakteru, jako je poměr k voličům, výkon mandátu nebo účast samosprávy na tvorbě práva. Od předcházející skupiny se tato část samostatné působnosti tedy odlišuje jednoznačně vyjádřeným veřejnoprávním charakterem a povinným výkonem, zaměřením dovnitř a důrazem na organizační a procesní stránku rozhodování. Ani zde však nedochází k realizaci funkcí vrchnostenské povahy, resp. k rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů v rámci aplikace práva. Stát opět zasahuje jen za účelem dodržování zákona - zákonnosti.

### 2.3.3 Třetí okruh úkolů samosprávy: Povinné úkoly

Třetí skupinu samostatné působnosti představují případy, kdy jsou povinně vykonávány úkoly navenek ve veřejném zájmu. Stát stanoví rozsah úkolu, povinnost jeho plnění, případně zčásti formy výkonu, možnost převést úkol veřejnoprávní smlouvou na jinou samosprávu či možnost jejího výkonu prostřednictvím meziobecní spolupráce. Do povinných úkolů samospráv zasahuje stát výrazněji než do jiných způsobů realizace samostatné působnosti. Z povahy samostatné působnosti však plyne, že ani zde nejde o vztah nadřízenosti a podřízenosti. U právě uvedené formy samostatné působnosti přichází v úvahu také kompetence při aplikaci práva, výkon příslušných činností ve správním řízení a podrobnější procesní úprava.

### Základní vlastnosti povinných úkolů samosprávy

- 1) Povinným úkolem samosprávy může být pouze kompetence. **Povinnost uložená samosprávě ve směru stanovení procesních postupů nebo způsobu organizace není povinným úkolem samosprávy.** Nevzniká tím totiž nová působnost, pouze se stanoví podmínky výkonu již existující působnosti, jejíž obsah se nemění. Naproti tomu i kompetence procesního charakteru může mít povahu povinného úkolu, pokud je zásahem do výkonu působnosti jiného orgánu, ale z hlediska samosprávy přináší novou působnost, např. **při povinném vyjádření samosprávy v řízení vedeném před jiným orgánem.**

- 2) Povinný úkol samosprávy by měl mít **veřejnoprávní charakter**. Nemůže tedy jít o výkon funkcí vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, a to ani v případě, kdy z důvodů ochrany veřejného zájmu jsou samosprávám stanoveny specifické povinnosti v rozhodování dovnitř. Povinnosti vůči vnějším subjektům, např. zveřejnění záměru prodat nebo pronajmout majetek, však představují nové povinnosti veřejnoprávní povahy a povinnými úkoly tudíž jsou. Povinným úkolem nemůže být také povinnost, kde samospráva je pouze adresátem ve stejném rozsahu jako kterýkoliv subjekt vykonávající příslušnou činnost, která nesouvisí s výkonem správy, např. povinnost, kterou má každý vlastník kulturní památky. Pokud však uvedenou činnost mohou sice vykonávat i jiné subjekty, avšak jejich povaha vyžaduje založení nebo zřízení organizace, jejíž úkoly jsou stanoveny předpisy veřejného práva, lze příslušné povinnosti také pokládat za povinné úkoly samosprávy, např. veřejnoprávní povinnosti zřizovatele školy.
- 3) Důležitým aspektem problematiky povinných úkolů samosprávy je jejich financování. Finanční zajištění povinných úkolů by mělo vycházet ze skutečnosti, že i když povinné úkoly jsou výrazem samostatné působnosti, jejich zadavatelem je stát. Stát požaduje po samosprávě výkon určitých funkcí. Finanční zajištění povinných úkolů samosprávy by vzhledem ke specifické povaze povinných úkolů samosprávy bylo zřejmě vhodnější realizovat odděleně, případně s využitím výkonového financování.

#### Další vlastnosti povinných úkolů

- 1) V zásadě tedy lze konstatovat, že povinné úkoly samosprávy mají s první skupinou samostatné působnosti společnou především **absenci vztahů nadřízenosti a podřízenosti**, relativní volnost způsobů realizace a financování státem, s přenesenou působností možnost zvýšené regulace ze strany státu, povinnost výkonu, resp. zajištění určitých činností a v omezeném rozsahu i rozhodování o právech a povinnostech, tedy aplikace práva včetně využití forem správního řízení.
- 2) Stejně jako u přenesené působnosti je v případě povinných úkolů samosprávy zřetelně daný **zájem státu na jejich výkonu**, takže je v každém případě potřebné právně upravit jejich **náhradní výkon za situace nečinnosti samosprávy a event. i určité sankce ze strany státu**, zejména nepřiznání příslušných dotací nebo vrácení předem poskytnutých plnění.
- 3) Povinné úkoly samosprávy jsou svým charakterem blízké tzv. kvazipretenzím (kvazi nárokům), nelze je však s nimi ztotožňovat. U kvazipretenzí je zásadní obecné stanovení určité povinnosti samosprávy, která nicméně nemůže být ze strany občanů individualizována a právně vymáhána. Povinné úkoly samosprávy však mají mít konkrétní povahu tak jako běžné úkoly přenesené působnosti.

#### Diferenciace obcí při výkonu povinných úkolů

Pro reálné uplatnění povinných úkolů samosprávy je podstatná otázka diferenciací obcí. Ačkoliv je formálně samostatná působnost všech obcí stejná, jejich reálné možnosti působnosti vykonávat se značně liší, a to nejen rozsahem a pestrostí forem, ale i kvalifikací příslušných osob ovlivňující potenciál jejich kvalitního uskutečňování. Zmíněná faktická diferenciací je u povinných úkolů samosprávy zvláště zřejmá, zčásti i vzhledem k výše uvedeným společným rysům s přenesenou působností.

Stávající povinné úkoly samosprávy vykonávají obce v různém rozsahu, případně v dohodě s jinými obcemi, jako je tomu např. při zajištění povinné školní docházky. Lze předpokládat, že při rozšíření povinných úkolů by se rozdílná schopnost obcí zajišťovat jejich plnění ještě podtrhla. Příklad přenesené působnosti ukazuje, že nejlepší cestou řešení nejsou veřejnoprávní smlouvy, které při velkém rozsahu narušují přehlednost veřejné správy, event. i právní jistotu a fakticky spíše nahrazují nedostatky zákonné úpravy. Při systematické právní úpravě povinných úkolů samosprávy by proto bylo nutné vycházet z diferencované kompetence jednotlivých kategorií obcí v jiných proporcích, ale ve stejném smyslu jako u přenesené působnosti a dále využít spolupráce obcí, která by ovšem musela

využívat širší palety forem tak, aby se dala vhodně využít i pro výkon funkcí charakterem se blížících do jisté míry přenesené působnosti.

Ve vyšším využití povinných úkolů samosprávy brání současný stav legislativy, která tento institut nezná a dílčí odlišnosti právního režimu je proto potřebné stanovit pro každý úkol nebo skupinu příbuzných úkolů zvlášť, takže regulace je do jisté míry zatížena kasuističností. **Absence ucelené legislativy také činí nejasnou otázku právních vlastností přechodných forem mezi samostatnou a přenesenou působností a reálného prostoru pro diferenciaci samostatné působnosti.** Samostatnou otázku k řešení představuje dozor a kontrola povinných úkolů obcí, pokud by se měl jejich význam zvyšovat. Obecná právní úprava dozoru a kontroly (hlava VI a VII obecního zřízení) není dostatečná. Dozor a kontrolu povinných úkolů by měla vykonávat věcně příslušná ministerstva.

## 2.4 Shrnutí druhé kapitoly

Povinné úkoly samosprávy úzce souvisí s funkčním vymezením územní samosprávy jako takové, jejímž obsahem není jen správa vlastních (místních) záležitostí, nýbrž i výkon přenesené působnosti. Správa vlastních samosprávních záležitostí by však měla vždy převládat, neboť je samotnou podstatou územní samosprávy. **V České republice je vztah mezi správou vlastních záležitostí a výkonem veřejné moci v přenesené působnosti částečně vychýlen v neprospěch správy vlastních záležitostí.**

To platí zejména pro obce s rozšířenou působností, které vykonávají nejpodstatnější část přenesené působnosti svěřené obcím. Tato skutečnost ovlivňuje odpovědnostní otázky, kdy většina odpovědnosti zůstává stále na státu, a celkově neúměrně zvyšuje administrativní zátěž, která je na straně státu spojena s řízením přenesené působnosti.

Samostatná působnost nemá unifikovaný charakter. **Naopak, je různorodá. Jde o oblast, ve které lze nalézt nejméně tři okruhy úkolů, které všechny ÚSC vykonávají.**

**První okruh** představují fakultativní úkoly, o kterých si obce samy rozhodují, zdali je budou vykonávat. Do této první skupiny však spadají i obligatorní úkoly stanovené na základě zákonů, které souvisí se správou majetku ÚSC (tzv. soukromá hospodářská správa).

**Druhým okruhem** povinností, které obce vykonávají v samostatné působnosti, jsou působnosti směřující dovnitř obce, resp. povinnosti procesní povahy. V tomto případě jde již o veřejnoprávní povinnosti, které však přímo neovlivňují práva a povinnosti adresátů – klientů veřejné správy.

**Třetí okruh povinností** obcí, vykonávaných v samostatné působnosti, představují právě povinné úkoly jako specifická část samostatné působnosti.

Základním rysem povinných úkolů samosprávy je výkon veřejné moci, která nemusí být pojmově spjata vždy jen s přenesenou působností. **Povinné úkoly samosprávy představují veřejnoprávní kompetenci, kterou vykonává obec coby veřejnoprávní korporace, avšak na rozdíl od přenesené působnosti bez existence vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Podobně jako v případě přenesené působnosti jde o úkol, na kterém má stát zájem, čemuž svědčí zvýšená právní regulace a obligatornost výkonu na straně jedné, povinnost zajištění financování jednotlivých povinných úkolů na straně druhé.**

Využívání povinných úkolů samosprávy v podmínkách ČR otevírá rovněž otázku možné diferenciaci obcí pro výkon samostatné působnosti na straně jedné, resp. naráží na stávající legislativní mantinely na straně druhé (přenesenou působnost lze svěřit pouze orgánům obcí nikoliv orgánům vzniklým na základě meziobecní spolupráce). Překážku dále představuje fakultativnost stávající meziobecní spolupráce (dobrovolné svazky obcí) a vyřešena rovněž není otázka dozoru a kontroly v případě, pokud by se v budoucnu zvyšoval počet a význam povinných úkolů obcí.

### 3. Povinné úkoly obcí v České republice

Jednotlivé povinné úkoly obcí, vykonávané v samostatné působnosti, je možné rozdělit do dvou základních skupin, a to na **zákonné povinnosti obligatorní pro všechny obce bez rozdílu**, které ke svému výkonu nepotřebují žádné další podmínky, a **zákonné povinnosti fakultativní**, jejichž podmínkou je rozhodnutí obce určitý úkol vykonávat. Druhou skupinu povinných úkolů pak vykonávají jen některé obce, které se rozhodnou vykonávat určitou činnost, předjímanou zákony. Povinnost následuje až po tomto rozhodnutí, např. zřídit obecní policii. Až z tohoto rozhodnutí vyplývají následné povinnosti, které mají charakter povinných úkolů, a které musí daná obec plnit. Detailnější analýza obou skupin umožňuje povinné úkoly samosprávy dále teoreticky členit do různých kategorií.

Povinné úkoly obcí je obecně možné členit až do 13 různých kategorií. Tyto kategorie jsou níže seříděny podle důležitosti s ohledem na jejich dopady na práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Třídění proto směřuje od těch úkolů (kategorie 1), které na fyzické či právnické osoby dopadají přímo, až po povinnosti obcí v samostatné působnosti (kategorie 13), které mají na fyzické a právnické osoby nižší, resp. jen nepřímý vliv. Jednotlivé popsané kategorie (1 až 13) je dále nezbytné vnímat v souvislostech a vzájemných vazbách a vztazích, a to s ohledem na dopady jejich plnění, respektive neplnění ve vztahu k fyzickým osobám a právnickým osobám a jiným orgánům veřejné správy.

**Tabulka č. 1: Teoretické třídění povinných úkolů samosprávy**

Pořadí	Název kategorie
1.	Zajišťování věcných funkcí a potřeb
2.	Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem
3.	Regulace využívání prostoru
4.	Povinná součinnost při rozhodování
5.	Jednoduché rozhodování (tzv. neformální správní řízení)
6.	Povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti
7.	Informační povinnost vůči ostatním orgánům veřejné správy
8.	Informační povinnost vůči adresátům veřejné správy
9.	Zpracování koncepcí
10.	Zřizování organizací a provozování zařízení
11.	Zjišťování informací a jejich vyhodnocování
12.	Vedení evidencí
13.	Organizační činnost

#### 3.1 Kategorie povinných úkolů v ČR

Předmětem této analýzy bylo především zjistit faktický stav povinných úkolů samospráv v ČR, postihnout jejich materiální existenci, celkový výčet a popsat je (aspoň ty nejdůležitější) v rámci jednotlivých kategorií. Jedním z prvních výsledků této analýzy byla redukce výše popsaných teoreticky stanovených kategorií povinných úkolů a jejich přizpůsobení českému právnímu řádu.

Níže přiložená tabulka proto představuje reálné členění povinných úkolů samosprávy v ČR, které se oproti výše popsanému teoretickému členění částečně liší v tom smyslu, že nebyly nalezeny příklady pro kategorie „řizování organizací a provozování zařízení“, „zjišťování informací a jejich vyhodnocování“, resp. „organizační činnost“. V právním řádu ČR se tak nevyskytují kategorie 10, 11 a 13 výše uvedeného širšího teoretického třídění povinných úkolů obcí.

**Tabulka č. 2: Kategorie analyzovaných povinných úkolů obcí v ČR**

Pořadí	Název analyzované kategorie
1.	Zajišťování věcných funkcí a potřeb
2.	Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem
3.	Regulace využívání prostoru
4.	Povinná součinnost při rozhodování
5.	Jednoduché rozhodování (tzv. neformální správní řízení)
6.	Povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti
7.	Informační povinnost vůči ostatním orgánům veřejné správy
8.	Informační povinnost vůči adresátům veřejné správy
9.	Zpracování koncepcí
10.	Vedení evidencí

Z analýzy povinných úkolů obcí, jež jsou vykonávány v samostatné působnosti, vyplývá, že v absolutním součtu je možné hovořit celkově o **129 konkrétních zákonných povinnostech**, které mají charakter povinného úkolu samosprávy. Tyto povinnosti jsou dále v textu označovány rovněž jako „činnosti“. **Některé zákony, jako např. zákon o zadávání veřejných zakázkách, je potřeba posuzovat jako celek a není proto účelné zde stanovit jednotlivé činnosti.** To je způsobeno především komplexností této procesní normy, kdy není možné posuzovat jednotlivé činnosti odděleně a nezávisle na sobě. Především z těchto důvodů nelze podat uzavřený výčet všech povinných úkolů v ČR, nicméně níže uvedený počet povinných úkolů obcí, společně s přílohou č. 1, je jistě dostatečně vypovídající.

Dále (jak uvádíme podrobněji v části 2), existuje skupina zákonů, která svým charakterem a obsahem sice připomíná povinné úkoly samosprávy v tom smyslu, že se jedná o povinnosti obcí, ale nelze je za ně považovat – viz především druhý okruh úkolů v samostatné působnosti. Jedná se o tzv. úkoly směřující dovnitř, mezi které patří například zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb.), zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO (zákon č. 420/2004 Sb.), zákon o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb.), zákon o dani z příjmu (zákon č. 586/1992 Sb.), zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.), kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb.), zákon o úřednicích ÚSC (zákon č. 312/2002 Sb.) či zákon o archivnictví a spisové službě (zákon č. 499/2004 Sb.). Význam těchto zákonů a jejich jednotlivých ustanovení dopadá především na řádné vnitřní fungování obcí jako institucí, ale na práva a povinnost občanů a osob žijících v obci a na poskytování veřejných služeb nemají výše uvedené právní předpisy směřující dovnitř bezprostřední vliv.

Stejně tak nelze považovat za povinné úkoly samospráv ty zákony, které nedopadají jen na obce, nýbrž kterými se musí řídit i další subjekty. Jde příkladně o procesní normy, jakými jsou správní řád (zákon. č.

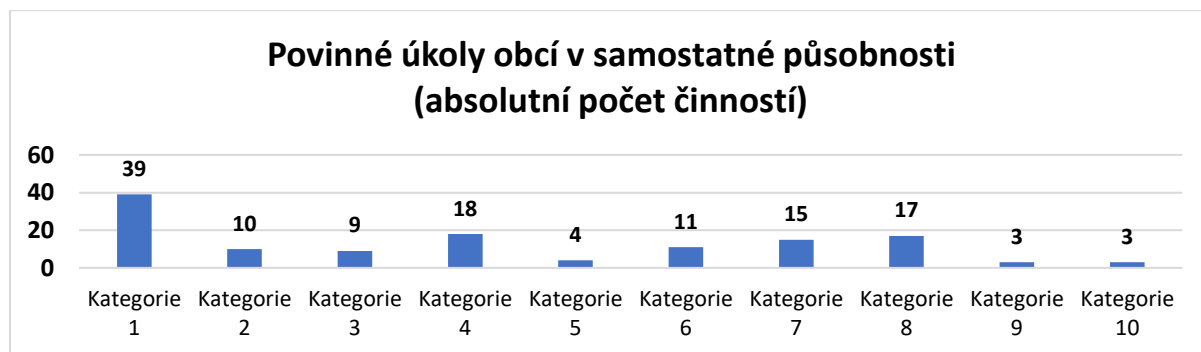
500/2004 Sb.), či daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb.) nebo takové zákony, podle kterých vykonávají obce vedle ostatních subjektů správu vlastního majetku. Za všechny zmiňme lesní zákon v případě vlastnictví lesa (zákon č. 289/1995), zákon o památkové péči v případě vlastnictví památek (zákon č. 20/1987) či zákoník práce v roli obce jako zaměstnavatele (zákon č. 262/2006 Sb.).

### 3.2 Statistické údaje o povinných úkolech v ČR

Jednotlivé činnosti je možné členit celkově do **10 kategorií** podle jejich důležitosti a významu ve vztahu k občanům a FO/PO nacházejícím se v příslušné obci. Z tohoto hlediska nejdůležitější kategorií tvoří činnosti definované jako „*zajišťování věcných funkcí a potřeb*“ (kategorie 1). Do této kategorie spadá zároveň nejvíce povinných úkolů samospráv, konkrétně 39. Další velkou skupinu povinných úkolů tvoří kategorie s názvy „*informační povinnosti*“ tj., informační povinnost vůči orgánům veřejné správy (kategorie 7) a informační povinnost vůči adresátům veřejné správy (kategorie 8). V prvním případě se jedná celkem o 15 činností, ve druhém případě celkově o 16 činností. V případě zbývajících kategorií se jedná spíše o jednotky povinných úkolů.

Svůj význam mají také poslední dvě kategorie – zpracování koncepcí (kategorie 9) a vedení evidence (kategorie 10) – ovšem jejich dopad na práva a povinnosti občanů obce již není tak přímý a konkrétní, jako tomu bylo v případě předchozích kategorií. Obec například zpracovává koncepci rozvoje sportu a zajišťuje její naplňování, respektive vede evidenci právních předpisů, které vydala, a rovněž například vede evidenci pozemních komunikací, které jsou v jejím vlastnictví.

**Graf č. 1: Povinné úkoly obcí v samostatné působnosti (absolutní počet činností)**



#### 3.2.1 Jednotlivé zákony

Všechny dílčí činnosti, které mají charakter povinného úkolu samosprávy, jsou upraveny celkově **42 právními předpisy**, včetně zmíněného zákona o zadávání veřejných zakázek. Většina povinností obcí, které mají charakter povinných úkolů samosprávy, jsou stanoveny zákony, jejichž gestorem je MV. Konkrétně se jedná o 8 zákonů z celkových 40.<sup>6</sup> Tento fakt je především spojen se skutečností, že MV je podle § 12 kompetenčního zákona ústředním orgánem pro výkon vnitřní správy, plní koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy anebo zajišťuje komunikační síť pro složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy. Do gesce MV proto v rámci samostatné působnosti obcí například patří zákon o obcích, zákon o hl. m. Praze, zákon o krajích, zákon

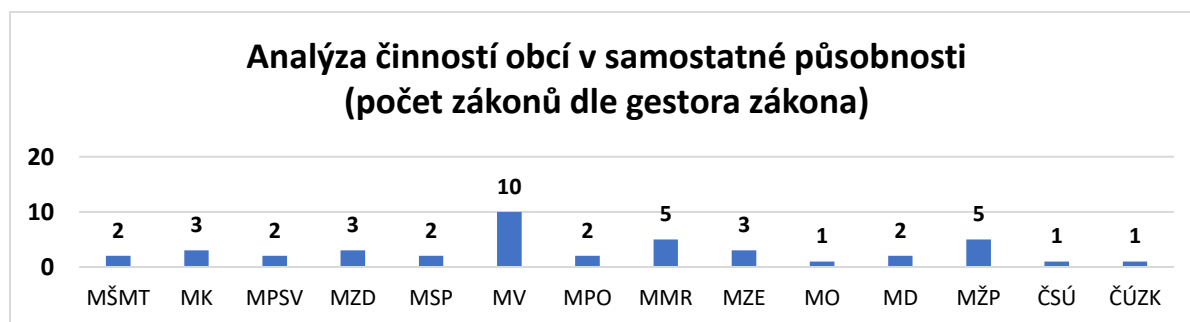
<sup>6</sup> Počet jednotlivých činností úměrně koreluje s počtem zákonů, které spadají do gesce daného ministerstva. Tedy, čím více činností obcí v samostatné působnosti je v gesci daného ministerstva, tím více příslušných zákonů upravujících samostatnou působnost obcí je v gesci tohoto ministerstva.



o požární ochraně, zákon o Policii ČR, zákon o obecní policii, zákon o kronikách obcí, zákon o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací, zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv a zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (e-Sbírka).

V případě ostatních ústředních orgánů státní správy, do jejichž gesce spadají činnosti obcí v samostatné působnosti, jsou upraveny jedním, maximálně pěti zákony. MŠMT ČR je například gestorem školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) a zákona o podpoře sportu (zákon č. 115/2001 Sb.), MK ČR tiskového zákona (zákon č. 46/2000 Sb.), knihovního zákona (zákon č. 257/2001 Sb.) a zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb.), MPSV ČR zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.) a zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb.), MZD ČR zákona o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb.), zákona o ochraně před škodlivými účinky návykových látek (zákon č. 65/2017 Sb.) a lázeňského zákona (zákon č. 164/2001 Sb.). MSP ČR je gestorem trestního řádu (zákon č. 141/1961 Sb.) a zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb.), MPO ČR gestorem zákona o prevenci závažných havárií (zákon č. 224/2015 Sb.) a zákona o hospodaření s energiemi (zákon č. 406/2000 Sb.) a MMR ČR je ústředním orgánem v oblasti stavebního řízení (stavebního zákona – zákon č. 183/2006 Sb. (zákon č. 283/2021 Sb.)), regionálního rozvoje (zákon o podpoře regionálního rozvoje – zákon č. 248/2000 Sb.), zákona o státní pomoci při obnově území (zákon č. 12/2002 Sb.), zákona o pohřebnictví (zákon č. 256/2001 Sb.) a již zmíněného zákona o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb.). Do gesce MZE ČR spadá zahrádkářský zákon (zákon č. 221/2021 Sb.), zákon na ochranu zvířat proti týrání (zákon č. 246/1992 Sb.) a zákon o vodovodech a kanalizacích (zákon č. 274/2001 Sb.), do gesce MD ČR zákon o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb.) a zákon o veřejných službách v přepravě cestujících (zákon č. 194/2010 Sb.), a v případě MŽP ČR se jedná o zákon o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.), zákon o právu na informace o životním prostředí (zákon č. 123/1998), zákon o odpadech (zákon č. 541/2020 Sb.), zákon o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.) a zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (zákon č. 78/2004 Sb.). Do gesce ČSÚ spadá zákon o statistické službě (zákon č. 89/1995 Sb.) a do gesce ČÚZK katastrální zákon (zákon č. 256/2013 Sb.). Všechny zákony, včetně konkrétních činností, které mají charakter povinných úkolů samosprávy, seříděny podle gestorů, jsou součástí přílohy č. 1.

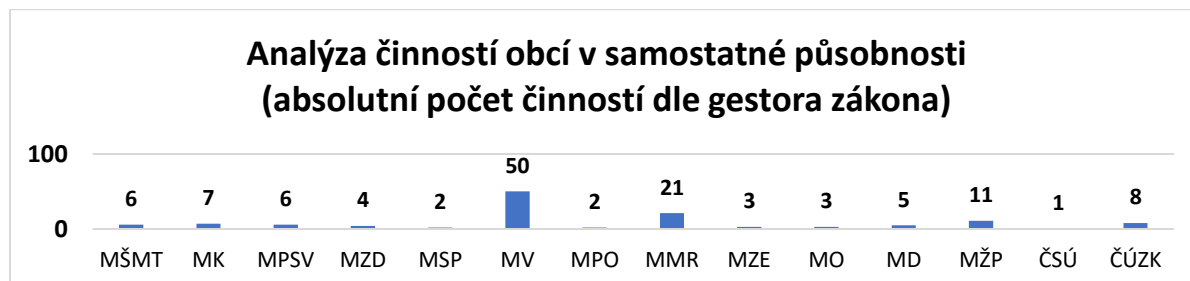
**Graf č. 2: Povinné úkoly obcí v samostatné působnosti (počet zákonů dle gestora zákona)**



Z uvedeného přehledu je patrné, že ne všechny ústřední orgány státní správy jsou gesčně příslušné k zákonům, které obsahují takové činnosti, jež mají charakter povinných úkolů samosprávy. Těchto ústředních orgánů státní správy je celkově 14, kdy se ve 12 případech jedná o ministerstva. Obdobně jako v případě nejvyššího počtu zákonů, tak i v počtu konkrétních činností – povinných úkolů

samospráv – dominuje MV. Kromě již zmíněné rozsáhlé působnosti resortu podle kompetenčního zákona je tento fakt způsoben i opakováním se činností, potažmo jejich podobností v jednotlivých zákonech vztahujících se k ÚSC (obecní zřízení, krajské zřízení, zákon o HMP).

**Graf č. 3: Analýza činností obcí v samostatné působnosti (absolutní počet činností dle gestora zákona)**



### 3.3 Obsahová analýza povinných úkolů samospráv

#### 3.3.1 Kategorie zajišťování věcných funkcí a potřeb

Mezi nejdůležitější činnosti, které obce zajišťují vůči svým občanům, respektive osobám žijícím na území obce, se řadí ta kategorie povinných úkolů, prostřednictvím které dochází k zajišťování věcných funkcí a potřeb – veřejných služeb. Důležitým znakem této kategorie je proto vysoký význam dopadu těchto činností na práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Zpravidla se také u většiny těchto povinných úkolů jedná o povinnost všech obcí stanovenou na základě zvláštních zákonů. Výjimkou ze zmíněné obligatornosti je například ustanovení zákona o obcích, kdy obce, v nichž sídlí orgány státu nebo orgány kraje, napomohou zabezpečit pro ně důstojné prostory odpovídající významu těchto orgánů (§ 37, zákon č. 128/2000 Sb.).

Každá jednotlivá obec na území ČR pečuje o všestranný rozvoj svého území v oblasti bydlení, ochrany zdraví, sociální péče, dopravní obslužnosti, vzdělávání, kultury a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2, zákon č. 128/2000 Sb.). Dále se zapojuje do ochrany životního prostředí (§ 9 odst. 3, zákon č. 114/1992 Sb.), podporuje zde environmentální vzdělávání (§ 13 odst. 2, zákon č. 123/1998 Sb.), vytváří podmínky pro sport (§ 6 odst. 1, zákon č. 115/2001 Sb.) a předpoklady pro vznik, rozvoj a provozování zahrádkářské činnosti v rámci územního plánování (§ 8 odst. 2, zákon č. 221/2021 Sb.), provádí protidrogovou politiku na svém území (§ 29 odst. 2, zákon č. 65/2017 Sb.) a podílí se na přípravě občanů k obraně státu (§ 52 odst. 6, zákon č. 122/1999 Sb.). Každá obec má rovněž působnost v oblasti požární ochrany. Buď přímo za podmínek stanovených v zákoně zřizuje sbor dobrovolných hasičů obce, anebo zřídí alespoň požární hlídku (§ 29 odst. 1, zákon č. 133/1985 Sb.).

Obce se musí starat o místní komunikace a chodníky v jejich vlastnictví (§ 9 odst. 3 a § 27, zákon č. 13/1997 Sb.), zajišťují správu webových stránek a mobilních aplikací (§ 4, zákon č. 99/2019 Sb.), zajišťují provoz veřejného pohřebiště (§ 16 odst. 1, zákon č. 256/2001 Sb.), dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací (§ 26 odst. 1 písm. a), zákon č. 274/2001 Sb.), stanovují systém manipulace s komunálním odpadem (§ 59 odst. 1, zákon č. 541/2020 Sb.) a určují místa pro oddělené soustředování komunálního odpadu (§ 59 odst. 2, zákon č. 541/2020 Sb.), vytváří podmínky pro předškolní vzdělávání a plnění povinné školní docházky dětí s trvalým místem bydliště na svém území a fakultativně zřizují na svém území MŠ a ZŠ, včetně stravovacích zařízení. (§ 178 a § 179, zákon č. 561/2004 Sb.). Dále v případě předjímaném § 135 odst. 6 stavebního zákona vymáhá obec úhradu nákladů na vlastníkově. Vynaložené



náklady obec také vymáhá v případech, kdy v souladu se zákonem na ochranu zvířat proti týrání nechá trvale označit toulavé a opuštěné psy v obci a přihlásí-li se chovatel tohoto psa nebo zjistí-li jej obec sama (§ 13b odst. 3, zákon č. 246/1992 Sb.). Povinnost postarat se o toulavé a opuštěné psy vychází z občanského zákoníku.

Obce mohou fakultativně zřizovat obecní policii anebo být například vydavatelem místního periodika. Pokud se obec rozhodne dané činnosti vykonávat, vyplývají jí z příslušných zákonů určité povinné úkoly, jako je například povinnost náhrady škody osobě, která pomohla obecnímu strážníkovi při výkonu jeho činnosti, nebo náhradu škody, kterou způsobí strážník městské policie (§ 24, zákon č. 553/1991 Sb.), respektive povinnost dbát na vyváženost poskytovaných informací podle tiskového zákona (§ 4a, zákon č. 46/2000 Sb.).

### **Společné znaky kategorie 1**

Společným znakem této kategorie povinných úkolů je jistá vágnost, resp. proklamativnost jejich zákonného vymezení, který se týká většiny těchto činností. Některé činnosti navíc předjímají alternativní řešení povinně stanoveného zákonného úkolu, čímž dochází k určité relativizaci obligatornosti, která je rovněž charakteristickým znakem této skupiny.

#### **a) Proklamativnost**

V případě některých zákonů se tak lze setkat s problémy, jak správně posuzovat, a především kontrolovat splnění zákonem stanovených povinností samospráv, jelikož jsou dané kompetence v příslušných zákonech formulovány příliš široce, a nikoliv vždy dostatečně konkrétně. Například podle zákona o obcích, respektive zákona o hl. m. Praze, má obec pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby občanů (§ 2 odst. 2, zákon č. 128/2000 Sb., respektive § 2 odst. 2, zákon č. 131/2000 Sb.). Jiná ustanovení těchto dvou zákonů dále doplňují, že se tak má dít v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi, a to především v oblasti potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2, zákon č. 128/2000 Sb., respektive § 16 odst. 3, zákon č. 131/2000 Sb.).

Jiným příkladem relativně vágního vymezení je např. zahrádkářský zákon, kdy obec vytváří předpoklady pro vznik, rozvoj a provozování zahrádkářské činnosti v rámci územního plánování (§ 8 odst. 2, zákon č. 221/2021 Sb.). Dále se například jedná o oblast sociálně-právní ochrany dětí, kdy obce vytvářejí předpoklady pro kulturní, sportovní, jinou zájmovou a vzdělávací činnost dětí (§ 10 odst. 2, zákon č. 359/1999 Sb.). Obdobně nikoliv zcela konkrétní ustanovení nalezneme také v zákoně o vodovodech a kanalizacích, kdy obce dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídajícímu jejich potřebám (§ 26 odst. 1 písm. a), zákon č. 274/2001 Sb.). V souladu se zákonem o právu na informace o životním prostředí jsou obce povinny podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu vycházející z principů udržitelného rozvoje zajišťované prostřednictvím státních i nestátních organizací (§ 13 odst. 2, zákon č. 123/1998 Sb.). V neposlední řadě samospráva taktéž provádí protidrogovou politiku na svém území, přičemž v případě potřeby mohou za účelem plnění tohoto úkolu zřídit funkci místního koordinátora pro protidrogovou politiku (§ 29 odst. 2, zákon č. 65/2017 Sb.), a také odpovídá za přípravu občanů k obraně státu, respektive za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu plní úkoly k zajišťování obrany vlastními věcnými prostředky (§ 52 odst. 6, respektive § 13, zákon č. 222/1999 Sb.).

Naopak konkrétněji formulovaných úkolů je v této kategorii spíše poskrovnu. Vhodným příkladem je ustanovení § 30 zákona č. 20/1987 Sb., podle kterého je obec povinna pečovat o kulturní památky a kontrolovat, jak o ně pečují jejich vlastníci. Rovněž ustanovení § 6 odst. 1 zákona o podpoře sportu

(zákon č. 115/2001 Sb.) je konkrétnější povahy: podle tohoto ustanovení obce ve své samostatné působnosti vytvářejí podmínky pro sport zejména tím, že zabezpečují rozvoj sportu pro všechny, především pro mládež, zabezpečují přípravu sportovních talentů, vč. zdravotně postižených občanů, zajišťují výstavbu, rekonstrukce, udržování a provozování svých sportovních zařízení a poskytují je pro sportovní činnost občanů. Dále obce kontrolují účelné využívání svých sportovních zařízení a finančně podporují sport z obecního rozpočtu. Z daného ustanovení poměrně konkrétně vyplývá, co všechno musí kterákoliv obec v ČR činit, a co má být výsledkem její činnosti (finanční podpora, kontrola atd.). Předmětné ustanovení tak udává alespoň v základních obrysech formu, jakým způsobem tak má být činěno, aby bylo cílů dosaženo (např. výstavba, podpora, provoz atd.).

Jiným příkladem je oblast sociálních služeb, kdy podle příslušného zákona (zákon č. 108/2006 Sb., § 94) obec na straně jedné zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území a na straně druhé zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území. Rovněž zde se jedná o jasněji formulované povinnosti obcí než v ostatních případech.

Obec coby vlastník místní komunikace je povinna vykonávat správu této místní komunikace (vozovka, chodník apod.) zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy (§ 9 odst. 3, zákon č. 13/1997 Sb.) a odpovídá za vady schůdnosti a sjízdnosti místních komunikací (§ 27 zákona č. 13/1997 Sb.). V případě, kdy plní krajská knihovna v místě svého sídla i funkci základní (městské či obecní) knihovny, podílí se na zajištění této funkce příslušná obec (§ 11 odst. 4, zákon č. 257/2001 Sb.).

#### **b) Alternativní řešení činnosti: společný výkon kompetencí**

Obligatornost mnohých povinných úkolů samosprávy v kategorii 1 je relativizována tím, že je v souladu se zvláštním zákonem nemusejí obce vykonávat samostatně, ale mohou při jejich plnění spolupracovat s jinou obcí či obcemi, resp. svazkem obcí. Zpravidla se jedná o takové činnosti, které mohou být finančně, administrativně, technicky a časově náročné na to, aby je malé obce vykonávaly samy. Obec například musí v souladu se školským zákonem zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání v mateřské škole a plnění povinné školní docházky v základní škole (zákon č. 561/2004), což však neznamená, že obec musí být nutně zřizovatelem daného školského zařízení. Obec se může dohodnout s jinou obcí anebo svazkem obcí a zajistit vzdělávání prostřednictvím tohoto subjektu (§ 179 odst. 2, zákon č. 561/2004 Sb.). V oblasti školství do této povinnosti může za splnění zákonných podmínek vstoupit krajský úřad (§ 178 odst. 3 zákona č. 561/2004).

Podobným způsobem může obec také postupovat například v oblasti požární ochrany, kdy jí jsou zákonem uloženy určité povinnosti, které však nemusí dodržovat, pokud bude finančně přispívat. Obce jsou povinny zřizovat sbor dobrovolných hasičů, zajišťovat edukaci a akceschopnost jednotky, nebo zajišťovat a udržovat požární stanici. Nicméně tyto povinnosti nemusí plnit sama obec, ale může jejich zajištění plnit prostřednictvím jiné obce, a to tím způsobem, že přispívá finančně jiné obci (popřípadě krajskému hasičskému sboru), aby tento úkol vykonával namísto ní (§ 69a odst. 2 a 5, zákon č. 133/1985 Sb.). Sama obec už poté ze zákona vykonává v oblasti požární ochrany pouze základní úkony, které by jí neměly činit výrazné komplikace – např. zřídit požární hlídku, zřídit ohlašovnu požáru či vydat požární řád (§ 29 odst. 1, zákon č. 133/1985 Sb.).

Obce také mohou (a musí) spolupracovat v oblasti pohřebnictví, kdy je sama obec buď přímo provozovatelem veřejného pohřebiště, anebo opět „pouze“ přispívá na provoz veřejného pohřebiště jiné obci podle zákona o pohřebnictví (§ 16 odst. 1, zákon č. 256/2001 Sb.). V souladu se zákonem o podpoře regionálního rozvoje obec rovněž samostatně anebo opět ve spolupráci s okolními obcemi



zabezpečuje či alespoň podporuje aktivity zaměřené na rozvoj územního obvodu obce (§ 14 odst. 4 písm. b), zákon č. 248/2000 Sb.). Povinnosti obcí v odpadovém hospodářství mohou být vykonávány prostřednictvím dobrovolného svazku obcí nebo prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy (§ 60 odst. 3 zákon č. 541/2000).

### Významné fakultativní činnosti

Na základě stavebního zákona obec po vlastníkově stavby vymáhá vynaložené náklady na odstranění stavby, pokud vlastník sám nezajistil její odstranění, ale konal tak namísto něj příslušný stavební úřad (§ 135 odst. 6).

Náhradu škody obec taktéž realizuje v případech, jestliže na základě vlastního rozhodnutí zřídila obecní policii a při zákroku této obecní policie došlo k poškození majetku, zdraví osob apod. (§ 24, zákon č. 553/1991 Sb.). Jasně formulované povinnosti samospráv dále také vyplývají z tiskového zákona. Pokud se obec rozhodne vydávat místní periodikum, musí tato obec dbát, aby vydavatel místního periodika, na poskytování objektivních a vyvážených informací (§ 4, zákon č. 46/2000 Sb.).

V neposlední řadě vyplývají obcím povinnosti rovněž podle zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, pokud orgán ochrany přírody neuloží povinnost provedení náhradní výsadby, je ten, kdo kácí dřeviny z důvodu výstavby, a s povolením orgánu ochrany přírody, povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej musí použít na zlepšení životního prostředí (§ 9 odst. 3, zákon č. 114/1992 Sb.).

### Seznam povinných úkolů v kategorii „zajišťování věcných funkcí a potřeb“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MŠMT	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu	§ 6 odst. 1
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 177 odst. 2
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 178 odst. 1
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 179 odst. 1 a 2
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 180 odst. 1
MK	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 30
MK	Zákon č. 257/2001 Sb., knihovní zákon	§ 11 odst. 4
MK	Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon	§ 4a
MK	Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon	§ 6
MPSV	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94 písm. a)
MPSV	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94 písm. b)
MPSV	Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí	§ 10 odst. 2
MZD	Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně před škodlivými účinky návykových látek	§ 29 odst. 2
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 2 odst. 2
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 35 odst. 2
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 37



<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 2 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 16 odst. 3
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 18 odst. 1 písm. a) až h)
<b>MV</b>	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 29 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 69 odst. 1 písm. b)
<b>MV</b>	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 69a odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 69a odst. 5
<b>MV</b>	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii	§ 24
<b>MV</b>	Zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací	§ 4
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 135 odst. 6
<b>MMR</b>	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 14 odst. 4 písm. b)
<b>MMR</b>	Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví	§ 16 odst. 1
<b>MZE</b>	Zákon č. 221/2021 Sb., zahrádkářský zákon	§ 8 odst. 2
<b>MZE</b>	Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání	§ 13b odst. 3
<b>MZE</b>	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 26 odst. 1 písm. a)
<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 13
<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 52 odst. 6
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 9 odst. 3
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 27
<b>MŽP</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	§ 9 odst. 3
<b>MŽP</b>	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP	§ 13 odst. 2
<b>MŽP</b>	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 59 odst. 1
<b>MŽP</b>	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 59 odst. 2

### 3.3.2 Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem

Druhou kategorií povinných úkolů samosprávy tvoří činnosti, které obce plní ve vztahu k tzv. regulovaným činnostem. Regulované činnosti jsou takové činnosti, které jsou stanoveny **zvláštním zákonem**. V porovnání se skupinou ad 1) je význam těchto činností pro fyzické a právnické osoby nižší, neboť nejde o skutečné zajišťování určitých důležitých úkolů, zejména veřejných služeb, jako v případě zmíněné kategorie. Tento typ úkolů můžeme členit na dvě podkategorie – obligatorní činnosti - povinnosti (týká se všech obcí) a fakultativní činnosti - povinnosti (týká se pouze některých obcí, které se samy rozhodly, zda budou danou činnost vykonávat či nikoliv).



### a) Obligatorní povinnosti

První podkategorii tvoří tzv. obligatorní povinnosti, které jsou povinny vykonávat všechny obce na území ČR. Do této subkategorie patří povinnosti vedení obecní kroniky, její zabezpečení proti ztrátě a poškození a zamezení neoprávněnému přístupu k ní. Obec také musí zajistit alespoň jeden zápis v obecní kronice ročně, o obsahu zápisu rozhoduje rovněž sama obec (§ 1 až 3, zákon č. 132/2006 Sb.).

V oblasti kultury – státní památkové péči – jsou obce dále povinny provádět nezbytná a nutná opatření k ochraně kulturních nemovitých památek, jež musí nejprve projednat s příslušným obecní úřadem obce s rozšířenou působností či stavebním úřadem (§ 15 odst. 4, zákon č. 20/1987 Sb.). V případě movitého archeologického nálezů je obec povinna jej převést do vlastnictví České republiky, a to za cenu stanovenou v posudku znalcem, pokud je o to ministerstvo kultury písemně požádá ve lhůtě 3 let ode dne, kdy byl movitý archeologický nález učiněn (§ 23a odst. 4, zákon č. 20/1987 Sb.).

Důležitou obligatorní povinností obcí je také veřejné zadávání podle zákona o veřejných zakázkách (zákon č. 134/2016 Sb.) či volba přísedících okresních soudů zastupitelstvy obcí v obvodu příslušného okresního soudu (§ 64 odst. 1, zákon č. 6/2002 Sb.).

### b) Fakultativní povinnosti

V případě fakultativních povinností hovoříme o regulovaných činnostech, ve kterých si obce samy určují, zda budou danou činnost vykonávat či nikoliv, a nejsou rovněž vykonávány plošně na celém území ČR. Konkrétně lze například hovořit o povinnosti poskytnutí náhrady podle stavebního zákona, pokud vlastník prokáže majetkovou újmu v případech, kdy orgány obce vydaly územní opatření o stavební uzávěře, územně plánovací dokumentaci nebo její aktualizaci nebo změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí, a kdy těmito rozhodnutími došlo k poškození vlastnických práv dané osoby (§ 102 odst. 5, zákon č. 183/2006 Sb.).

Různé činnosti podle stavebního zákona se v analýze objevují dokonce ve třech kategoriích (1 až 3). Zatímco kompetence úhrady nákladů za odstranění stavby a následné vymáhání po vlastníkově (§ 135 odst. 6) byla zařazena do první kategorie, je zmíněná náhrada nákladů za změnu území zařazena jako výkon regulované činnosti. Otázky spojené s pořízením a financováním územního, resp. ostatních plánů, byly systematicky zařazeny do třetí kategorie. Na tomto příkladu lze dobře demonstrovat odlišnosti jednotlivých kategorií ve vztahu k právům a povinnostem FO/PO.

Dále do této skupiny patří zajištění dopravní obslužnosti, jestliže si obec vyhodnotí aktuální dopravní obslužnost, kterou primárně zajišťuje kraj, jako nedostatečnou ve vztahu k potřebám občanů obce či MHD (§ 3 odst. 3, zákon č. 194/2010 Sb.). Anebo v případě obce, na jejímž území bylo stanoveno lázeňské místo, je povinna dbát na dodržování opatření uložených v lázeňském místě lázeňským statutem, za tím účelem zřizuje podle zvláštního právního předpisu lázeňskou komisi (§ 28 odst. 4, zákon č. 164/2001 Sb.).

### Seznam povinných úkolů v kategorii „plnění povinností ve vztahu k regulovaným povinnostem“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MK</b>	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 15 odst. 4
<b>MK</b>	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 23a odst. 4
<b>MZD</b>	Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon	§ 28 odst. 4



<b>MSP</b>	Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích	§ 64 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí	§ 1
<b>MV</b>	Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí	§ 2 odst. 3
<b>MV</b>	Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí	§ 3
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 102 odst. 5
<b>MMR</b>	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřej. zakázek	CELÝ ZÁKON
<b>MD</b>	Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů	§ 3 odst. 3

### 3.3.3 Regulace využívání prostoru

Jednou ze základních charakteristik obce je její území (§ 1, zákon č. 128/2000). Obec je oprávněna a povinná s tímto územím nakládat ve prospěch svých občanů, tzn. například stanovit, zdali se obec bude členit na místní části, či jak budou tyto místní části využity. Za tímto účelem obec podle stavebního zákona rozhoduje o pořízení a vydání územního plánu a regulačního plánu, projednává zprávu o uplatňování územního plánu anebo vykonává další činnosti podle tohoto zákona (např. vyhodnocuje uplatňování územní plánovací dokumentace a v případě změny podmínek jsou obce povinny pořídit změnu územního plánu). Obec rovněž může například uplatňovat připomínky k územnímu plánu sousední obce. Do této kategorie byly zařazeny rovněž kompetence obcí spojené s financováním územního, resp. regulačního plánu.

Na základě katastrálního zákona obec trvale pečuje o označení svých územních hranic (§ 38 odst. 1 písm. b) a § 38 odst. 2, zákon č. 256/2013 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „regulace využívání prostoru“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 5 odst. 6
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 6 odst. 5
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 6 odst. 6 písm. d)
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 45
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 63 odst. 1
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 1
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 4
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 38 odst. 1 písm. b)
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 38 odst. 2

### 3.3.4 Povinná součinnost při rozhodování

V případě této kategorie povinných úkolů vystupuje obec jako účastník řízení, které vede jiný orgán veřejné správy – krajský úřad, katastrální úřad, popř. ústřední orgán státní správy (zejména



ministerstva, ale nejsou vyloučeny ani další ústřední orgány státní správy). Obec se vyjadřuje k předmětu řízení a poskytuje informace nebo jinou součinnost danému orgánu, který řízení vede. Vliv a dopady řízení na život občanů a osob žijících na území obce je opět o trochu nižší, než tomu bylo v předchozích kategoriích. Obec není přímým vykonavatelem této činnosti, ale pouze se na ní spolupodílí. Důsledky pro práva a povinnosti občanů obce jsou tak nepřímé, avšak mohou být rovněž velmi zásadní.

Obec vystupuje jako účastník řízení například v případě zákona o ochraně přírody a krajiny v otázce vyhlášení a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich ochranných pásem (§ 71 odst. 1, zákon č. 114/1992 Sb.). Podle nového zákona o odpadech je obec účastníkem řízení o vydání povolení provozu zařízení, na jejímž území má být zařízení provozováno a jejíž životní prostředí může být provozem takového zařízení přímo dotčeno (§ 22 odst. 2, zákon č. 541/2020 Sb.). Účastníkem řízení se obec také stává v otázce stavebního řízení, kde uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce, dále v otázce předkupního práva, pokud jím obec disponuje, a v neposlední řadě také v otázce exekucí, respektive vyklizení domu/bytu, kdy je obec povinna poskytnout stavebnímu úřadu součinnost. Nepřímo souvisejícími činnostmi spojenými se stavebním řízením jsou záležitosti týkající se katastrálního operátu obce, respektive samotného katastru obce. Obec ve spolupráci s katastrálním úřadem například provádí jeho revize či obnovuje zmíněný katastrální operát obce. V souvislosti s těmito úkony zveřejňuje potřebné dokumenty na úřední desce (způsobem v místě obvyklým) k nahlédnutí a vyjádření veřejnosti (zákon č. 256/2013, příslušná ustanovení viz tabulka).

Obec taktéž například dále poskytuje součinnost v rámci zákona o integrované prevenci (§ 8 odst. 2, zákon č. 76/2002 Sb.), kdy se jedná o umístění zařízení (stacionární technické jednotky) v dané lokalitě, a obec na své úřední desce zveřejnění základní informace týkající se tohoto správního řízení, které však vede jiný orgán. Na úřední desce obce se zveřejní stručné shrnutí údajů o umístěvaném zařízení a informace, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, kopie apod. Obdobným postupem se obec řídí také v případě zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, kdy opět na své úřední desce, a nejméně ještě jedním dalším vhodným způsobem, zveřejní informace o tom, že na daném území dochází k uzavřenému nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty, či se takové jednání (taková činnost) očekává, že k ní bude v budoucnu docházet (§ 10, zákon č. 78/2004 Sb.).

Významnou součinnost obec poskytuje i v méně frekventovaných případech jako je zajišťování obrany státu a pomoc při obnově území, kdy hlavním vykonavatelem těchto agend je Ministerstvo obrany ČR, respektive Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. V rámci zajištění obrany státu ministerstvo odpovídá za proces plánování obrany státu a koordinuje jeho přípravu, kdy za tímto účelem může od samosprávných celků vyžadovat podkladové materiály, kterými obce a kraje disponují (§ 6 odst. 1 písm. b) a c), zákon č. 222/1999 Sb.). Podkladové materiály si také vyžádá MMR ČR při schvalování žádosti o státní pomoci při obnově území, jestliže obec byla zasažena živelnou či jinou pohromou, a není schopna financovat obnovu svého území z vlastních prostředků (§ 2 odst. 3 a § 4 odst. 1, zákon č. 12/2002 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „povinná součinnost při rozhodování“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MMR	Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území	§ 2 odst. 3
MMR	Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území	§ 4 odst. 1
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 89 odst. 4



<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 94n odst. 3
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 94w odst. 4
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 101 odst. 1
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 140 odst. 4
<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 6 odst. 1 písm. b) a c)
<b>MŽP</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	§ 71 odst. 1
<b>MŽP</b>	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 22 odst. 2
<b>MŽP</b>	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci	§ 8 odst. 2
<b>MŽP</b>	Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty	§ 10
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 38 odst. 1 písm. a)
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 38 odst. 1 písm. c)
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 38 odst. 1 písm. d)
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 40 odst. 3
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 45 odst. 1 a 2
<b>ČÚZK</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon	§ 46 odst. 4

### 3.3.5 Jednoduché rozhodování (tzv. neformální správní řízení)

Obce činí v samostatné působnosti jednoduchá rozhodnutí ve vztahu k občanům obce, respektive vůči osobám žijícím na jejím území. Nejedná se však o klasické rozhodnutí o právech a povinnostech podle správního řádu ve smyslu § 9, které by bylo výsledkem správního řízení, ale výsledkem tohoto rozhodování podle části čtvrté správního řádu je např. vydání potvrzení a vyhotovování zpráv pro potřeby právnických a fyzických osob, popřípadě vydání potvrzení pro uplatnění práva v cizině (viz zákon o obcích a zákon o hl. m. Praze). Takové „rozhodnutí“ nečiní navenek kterýkoliv orgán obce, např. zastupitelstvo anebo rada obce, ale je vydáno obcí jako územním samosprávným celkem.

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „jednoduché rozhodování“

<b>Gestor</b>	<b>Název zákona</b>	<b>Ustanovení zákona</b>
<b>MV</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 14 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 14 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 5a odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 5a odst. 2

### 3.3.6 Povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti

Obce jsou povinny spolupracovat s jinými orgány – státními, krajskými, obecními, ale i soukromými osobami vykonávajícími veřejné služby – a to v případech, kdy cílem této spolupráce nemá být vydání



rozhodnutí podle správního řádu tímto orgánem, ale výsledkem má být např. realizace krajské strategie rozvoje územního obvodu (§ 14 odst. 4 písm. a), zákon č. 248/2000 Sb.), součinnost v oblasti poskytování sociálních služeb (§ 94 písm. c), zákon č. 108/2006 Sb.), informování o ukončení poskytování zdravotních služeb (§ 59 odst. 1 a § 61 odst. 2, zákon č. 372/2011 Sb.), pomoc při zdolávání požáru (§ 73 odst. 1, zákon č. 133/1985 Sb.), sběr informací pro Český statistický úřad, resp. pro Ministerstvo zemědělství ČR (§ 13 odst. 1, zákon č. 89/1995 Sb.), obecně-prospěšné práce jako alternativní trest pro odsouzené (§ 338 odst. 2, zákon č. 141/1961 Sb.) anebo je obec také povinna spolupracovat s Policií ČR, pokud o to požádá (§ 18, zákon č. 273/2008 Sb.). Součinnost jiným orgánům obec dále poskytuje v oblasti kultury – památkové inspekci při plnění jejích úkolů (§ 27 odst. 3, zákon č. 20/1987 Sb.).

Výraznou skupinou této povinné spolupráce je již několikrát zmíněná oblast poskytování sociálních a zdravotních služeb. Obec např. musí spolupracovat s dalšími obcemi, kraji a poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě je obec povinna alespoň zprostředkovat kontakt mezi poskytovatelem sociálních služeb a osobou, která tyto služby potřebuje (§ 94 písm. c), zákon č. 108/2006 Sb.). Dále obec v rámci této agendy spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, kdy předává potřebné informace kraji, a také například obec informuje kraj o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob (§ 94 písm. e) a f), zákon č. 108/2006 Sb.). V oblasti zdravotních služeb pak obec ve spolupráci s poskytovatelem – lékařem, stomatologem apod. – informuje na své úřední desce o ukončení jeho činnosti, resp. o ukončení poskytování jeho služeb na území obce (§ 59 odst. 1 a § 61 odst. 2, zákon č. 372/2011 Sb.).

V obecné rovině taktéž obec spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci strategie rozvoje územního obvodu kraje (§ 14 odst. 4 písm. a), zákon č. 248/2000 Sb.), poskytuje pomoc při zdolávání požáru (§ 73 odst. 1, zákon č. 133/1985 Sb.), na vyžádání PČR jí obec předkládá požadované informace a podklady, včetně součinnosti, za účelem splnění policejního úkolu (§ 18, zákon č. 273/2008 Sb.). Obec rovněž může spolupracovat se soudními orgány, respektive probačním a mediačním pracovníkem, kdy se obec dobrovolně rozhodne, že umožní na svém území odsouzenému vykonávat alternativní trest v podobě obecně-prospěšných prací a následně informuje příslušné orgány o průběhu výkonu tohoto alternativního trestu (§ 338 odst. 2, zákon č. 141/1961 Sb.). V neposlední řadě se pak obec podílí na zmíněném sběru požadovaných údajů v rámci zemědělských soupisů, které pak předává Českému statistickému úřadu, respektive Ministerstvu zemědělství ČR (§ 13 odst. 1, zákon č. 89/1995 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MK</b>	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 27 odst. 3
<b>MPSV</b>	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94 písm. c)
<b>MPSV</b>	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94 písm. e)
<b>MPSV</b>	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94 písm. f)
<b>MZD</b>	Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách	§ 59 odst. 1
<b>MZD</b>	Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách	§ 61 odst. 2
<b>MSP</b>	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád	§ 338 odst. 2

<b>MV</b>	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 73 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR	§ 18
<b>MMR</b>	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 14 odst. 4 písm. a)
<b>ČSÚ</b>	Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě	§ 13 odst. 1

### 3.3.7 Informační povinnost vůči ostatním orgánům VS

Vedle povinné součinnosti při rozhodování jsou obce také povinny poskytovat informace ostatním orgánům veřejné správy, aby s těmito informacemi mohly příslušné orgány dále pracovat. Význam těchto informací spočívá především pro orgány samotné, dopady na občany mohou být i nadále důležité. V těchto činnostech nejde o plošné dopady na obyvatele obce, nýbrž o dopady individuální.

Informační povinnost vůči ostatním orgánům VS lze opět rozdělit do dvou kategorií – na kategorii obligatorní, kterou musejí vykonávat všechny obce na území ČR, a na druhou kategorii, kdy se jedná o takové činnosti, které obec vykonává na základě vlastního rozhodnutí, ale zároveň jí z tohoto dobrovolného rozhodnutí vyplývají informační povinnosti. Příkladem takového fakultativního rozhodnutí může být zřízení obecní policie. Pokud ji obec zřizuje, plynou jí ze zákona také určité informační povinnosti, viz níže.

#### a) Obligatorní informační povinnost vůči státním orgánům

Každá obec v České republice musí v rámci samostatné působnosti plnit informační povinnost vůči státním, popřípadě krajským orgánům, a to bez ohledu na velikost dané obce a bez ohledu na veškeré činnosti, které obec vykonává. Takovou povinností je například poskytnutí údajů nezbytných pro výkon působnosti státních anebo krajských orgánů, pokud o tyto údaje dané orgány samy požádají podle zákona o obcích (§ 15 odst. 2, zákon č. 129/2000 Sb.). Dále každá obec musí podle tohoto zákona neprodleně po dni vyhlášení OZV ji zaslat MV, v případě vydání nařízení obce ji neprodleně zaslat krajskému úřadu (§ 12 odst. 6, zákon č. 128/2000 Sb.).

Obce jsou také povinny informovat MV o názvu nově vzniklé části obce, o změně názvu či o zániku části obce (§ 28 odst. 2, zákon č. 128/2000 Sb.). V souladu se zákonem o odpadech musí dále obec nejméně jednou ročně informovat MŽP o způsobech a rozsahu odděleného soustředěování komunálního odpadu, využití a odstranění komunálního odpadu a o možnostech prevence a minimalizace vzniku komunálního odpadu (§ 60 odst. 4, zákon č. 541/2020 Sb.). V případě stavebního zákona mají obce povinnost bezodkladně informovat navrhovatele a úřad územního plánování o pořízení územního plánu, respektive o změnách v něm (§ 46 odst. 3, zákon č. 183/2006 Sb.).

#### b) Informační povinnost vůči státním orgánům s ohledem na regulované činnosti obcí

Obec například může zřídit obecní policii, a pokud se tak rozhodne, je její povinností informovat MV o vzniklých situacích a zasílat mu příslušné zákonem stanovené dokumenty – kopii rozhodnutí zakládající ztrátu spolehlivosti strážníka definovanou podle zákona o obecní policii, kopii lékařského posudku zakládajícího ztrátu zdravotní způsobilosti strážníka definovaného podle zákona o obecní policii. Obec je také povinna podle tohoto zákona informovat MV o skončení pracovního poměru strážníka, a to nejpozději do 15 dnů (§ 23 až § 25, zákon č. 553/1991 Sb.).



Dále pokud je v dané obci zřízeno školské zařízení, kde probíhá školní sběr, je obec povinná podle zákona o odpadech podat roční hlášení o produkci a nakládání s odpady (§ 66 odst. 2, zákon č. 541/2020 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „informační povinnost vůči státním orgánům“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 12 odst. 6
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 13 odst. 2
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 28 odst. 2
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 15 odst. 2
MV	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 5 odst. 3
MV	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 14a odst. 2
MV	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 45 odst. 12
MV	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii	§ 23
MV	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii	§ 25 odst. 3
MV	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii	§ 25 odst. 4
MV	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii	§ 25 odst. 5
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 46 odst. 3
MŽP	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 20 odst. 4
MŽP	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 60 odst. 4
MŽP	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech	§ 66 odst. 2

#### 3.3.8 Informační povinnost vůči adresátům veřejné správy

Obce v samostatné působnosti povinně informují nejen státní a krajské orgány, ale rovněž také mají informační povinnost vůči adresátům veřejné správy, především vůči občanům vlastní obce. Mohou tak činit několika způsoby, s ohledem na ustanovení příslušných zákonů – například zveřejnit informace na úřední desce (fyzické i elektronické), uveřejnit informace způsobem v místě obvyklým, informovat občany na jednání zastupitelstva obce, které je veřejné, anebo umožnit fyzický přístup k těmto informacím (nejčastějším tímto způsobem je umožnit nahlédnutí do dokumentů na obecním úřadě v dané obci), respektive umožnit občanům dálkový přístup k informacím (nejčastěji prostřednictvím webových stránek obce či mobilních aplikací obce).

##### a) Zveřejňování informací na úřední desce

V rámci samostatné působnosti jsou obce povinny zveřejňovat na své úřední desce informace, které se týkají nakládání s jejich majetkem, např. prodej, směna, darování, pronajmutí atd. (§ 39 odst. 1, zákon č. 128/2000 Sb.), a dále jsou také povinny zveřejňovat informace související s vydáním rozhodnutí jiného orgánu, ale ve vztahu k dané obci. MV může například vydat rozhodnutí o

pozastavení účinnosti vyhlášky, respektive Ústavní soud může vydat nález, kterým OZV zruší. V takových případech, pokud by dané situace nastaly, je obec povinna příslušné dokumenty zveřejnit na své úřední desce (fyzické i elektronické) po dobu stanovenou zákonem. (§ 128 odst. 1 písm. a) až e), zákon č. 128/2000 Sb.). Obcím například také nově vyplývá povinnost vydávat právní předpisy elektronickou formou (e-Sbírka) (§ 2 odst. 2, zákon č. 35/2021 Sb.) a musejí zveřejňovat na úřední desce informace o jejich vyhlášení (§ 3 odst. 2, zákon č. 35/2021 Sb.).

#### **b) Uveřejnění informací způsobem v místě obvyklým**

Obce mohou za účelem informování veřejnosti využít také jiné informační kanály, na které jsou tamní občané zvyklí. Nejčastěji se může jednat o hlášení místního rozhlasu, informování prostřednictvím místního tisku, webové stránky obce (rozdílné oproti elektronické úřední desce), sociálních sítí, informační tabule (nelze zaměňovat s fyzickou úřední deskou) apod. Rozsah a obsah této možnosti informování není zákonem o obcích přesně definován, pouze se odkazuje na „místní zvyklosti“. Záleží proto na každé jednotlivé obci, zda některou z výše uvedených možností využije (§ 97, zákon č. 128/2000 Sb.). V konkrétním případě se pak může například jednat o zveřejnění informace, kdy a kde lze nahlížet do návrhu bezpečnostní dokumentace podle zákona o prevenci závažných havárií. Takovou informaci je obec povinna zveřejnit nejenom na své úřední desce, ale také způsobem v místě obvyklým (§ 17 odst. 2, zákon č. 224/2015 Sb.).

#### **c) Povinnost umožnit přístup k informacím**

Obce dále musí podle zákona o obcích umožnit občanům přístup k právním předpisům, které vydají (OZV a nařízení obce) (§ 12 odst. 5, zákon č. 128/2000 Sb.). Obdobná povinnost vyplývá také ze zákona o obecních kronikách, kdy obce musí veřejnosti umožnit přístup k obecní kronice, kterou jsou povinny vést (§ 4, zákon č. 132/2006 Sb.). Obec je rovněž povinna zveřejňovat informace z registrů, evidencí, seznamů a rejstříků, které vede na základě zákona, přehledným způsobem umožňujícím i dálkový přístup (změna zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím - § 5a, zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci). Obce rovněž musejí občanům umožnit v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky právních předpisů v elektronické podobě (§ 7, zákon č. 35/2021 Sb.).

#### **d) Informační povinnost o činnosti orgánů obce**

V souladu se zákonem o obcích je také stanovena povinnost informovat veřejnost – občany obce – o činnosti orgánů obce, a to na jednání zastupitelstva, které musí být veřejnosti přístupné (§ 97, zákon č. 128/2000 Sb.).

#### **Seznam povinných úkolů v kategorii „informační povinnost vůči adresátům veřejné správy“**

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 12 odst. 1
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 12 odst. 5
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 39 odst. 1
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 97
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ § 128 odst. 1 písm. a) až e)



<b>MV</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ § 128 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 36 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 45 odst. 11
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 112 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 112 odst. 3
<b>MV</b>	Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí	§ 4
<b>MV</b>	Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci	Změna zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím - § 5a
<b>MV</b>	Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv	§ 13 odst. 2 <sup>7</sup>
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 2 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 3 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 7
<b>MPO</b>	Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií	§ 17 odst. 2

### 3.3.9 Zpracování koncepcí

Obce mohou dobrovolně zpracovávat strategické dokumenty rozvoje svého území, mj. například územní energetickou koncepci obce, popřípadě plán dopravní obslužnosti, pokud hodlají zajišťovat dopravní obslužnost na svém území. Avšak pouze v případě zákona o podpoře sportu je stanovena povinnost pro všechny obce mít zpracovaný plán rozvoje sportu pro jejich území a zároveň je obec povinna zajišťovat plnění tohoto plánu (§ 6 odst. 2, zákon č. 115/2001 Sb.).<sup>8</sup>

V případě zpracování územní energetické koncepce, tj. fakultativního úkolu, vyplývají obci povinnosti, které směřují k naplňování této koncepce. Povinností je například zpracování (hodnotící) zprávy nejméně jednou za 5 let a její předložení místně příslušnému kraji. Tato zpráva slouží jako podklad pro aktualizaci územní energetické koncepce obce na další období (§ 4 odst. 7, zákon č. 406/2000 Sb.).

<sup>7</sup> Viz také zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, jehož účinnost je aktuálně stanovena na 1. ledna 2023, kdy by měl právě nahradit stávající zákon č. 309/1999 Sb.

<sup>8</sup> Tuto povinnost nelze zaměňovat se „strategickým plánem“, který může mít obec zpracovaný.

V okamžiku, kdy se obec rozhodne zajišťovat dopravní obslužnost na svém území, je povinna v takovém případě pořídit plán dopravní obslužnosti. Nemusí tak ovšem činit sama, nýbrž se může dohodnout s dalším objednatelem (pořizovatelem) tohoto plánu – státem, krajem či jinou obcí – a mít jeden společný plán, platný pro dané území (§ 5 odst. 1, zákon č. 194/2010 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „zpracování koncepcí“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MŠMT	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu	§ 6 odst. 2
MPO	Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energiemi	§ 4 odst. 7
MD	Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů	§ 5 odst. 1

#### 3. 3.10 Vedení evidence

Mezi nejzákladnější povinnosti samospráv patří vedení evidencí, a to konkrétně ve dvou případech. Prvním případem je evidence právních předpisů (OZV a nařízení obce), které obec vydala v rámci své působnosti (§ 12 odst. 4, zákon č. 128/2000 Sb.), a druhým případem jsou situace, pokud obec vlastní pozemní komunikaci, musí vést seznam veškerých jí vlastněných pozemních komunikací (§ 9 odst. 2, zákon č. 13/1997 Sb.).<sup>9</sup>

I z tohoto základního přehledu je patrné, že kategorie „vedení evidence“ má význam především pro obec samotnou, důležitost této činnosti navenek ve vztahu k právům a povinnostem fyzických a právnických osob je nepřímá. S ohledem na zmíněné skutečnosti se tato kategorie řadí na nejnižší pozici v rámci navrženého členění povinných úkolů samosprávy ČR. Pokud bychom dále měli tuto kategorii ještě dále členit, je opět možné rozlišovat dvě podkategorie – případy veřejnoprávní povahy a případy soukromoprávní povahy.

##### a) Vedení evidence ve veřejnoprávních případech

Obec může v rámci své samostatné působnosti vydávat prostřednictvím zastupitelstva obce obecně závazné vyhlášky, v případě přenesené působnosti může rada obce, pokud je zřízena, vydávat nařízení obce. Veškeré vydané právní předpisy (OZV a nařízení obce) je obec povinna evidovat a vést jejich přehled. Náležitosti, jakým způsobem tento seznam právních předpisů vést, upravuje zákon o obcích, respektive zákon o hl. m. Praze (§ 12 odst. 4, zákon č. 128/2000 Sb., respektive § 45 odst. 5, zákon č. 131/2000 Sb.).

<sup>9</sup> Obec provádí pasportizaci svého majetku na základě tří zákonů – analyzován byl pouze zákon o pozemních komunikacích. Zbývající dva zákony je potřeba brát v potaz jako celek, nikoliv pouze jejich jednotlivá ustanovení. Jedním z hlavních zákonů, který ukládá obci povinnost evidovat svůj majetek, je **zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (§ 29 a § 30, Inventarizace majetku a závazků)**. Dále se jedná o již zmíněný **zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, který ukládá povinnost provádět pasport komunikací, a to podle **§ 5 evidence komunikací, respektive § 9 odst. 2**. Posledním je **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, v **§ 161 Vlastníci technické infrastruktury**, uvádí, že vlastníci technické infrastruktury jsou povinni vést o ní evidenci, která musí obsahovat polohové umístění a ochranu, a v odůvodněných případech, s ohledem na charakter technické infrastruktury i výškové umístění. Dále uvádí, že informace mohou být poskytnuty v digitální podobě.



## b) Vedení evidence v soukromoprávních případech (soukromá hospodářská správa)

Obec také může v právních vztazích vystupovat jako vlastník místní komunikace. V případech, kdy obec skutečně vlastní místní komunikaci, vyplývají jí ze zákona o pozemních komunikacích určité povinnosti, jako je například vedení evidence obcí vlastněných pozemních komunikací (zpravidla se jedná o místní komunikace) (§ 9 odst. 2, zákon č. 13/1997 Sb.). V praxi tento povinný úkol znamená, že obec musí vést seznam pozemních komunikací, které jsou v jejím vlastnictví, což například i pro samotnou obec může znamenat řadu výhod, které jí mj. mohou usnadňovat vykonávání pravidelných prohlídek, údržbu a opravy dané místní komunikace, jelikož obec ví, o které konkrétní silniční úseky se musí starat.

Zůstaneme-li u zákona o pozemních komunikacích, zjistíme, že (nejen) tento zákon v sobě skrývá nelogičnost v podobě dělby působnosti na přenesenou a samostatnou. Zatímco v příkladu uvedeném výše evidují obce místní komunikace v jejím vlastnictví podle zákona o pozemních komunikacích v samostatné působnosti, jsou obce v jiném případě povinny podle zákona o ochraně přírody a krajiny vést evidenci veřejně účelových komunikací, pěšin a stezek v přenesené působnosti, tedy pro stát, ne pro své občany. Kromě upozornění na tuto nesystematičnost je cílem této analýzy a definování povinných úkolů samosprávy také tuto nejednotnost výkladu v právním řádu ČR do budoucna sjednotit.

### Seznam povinných úkolů v kategorii „vedení evidence“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MV	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 12 odst. 4
MV	Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze	§ 45 odst. 5
MD	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 9 odst. 2

## 3.4 Shrnutí třetí kapitoly

Povinné úkoly obcí v České republice je možné třídit do deseti základních kategorií podle důležitosti veřejného zájmu, který je jimi sledován. První kategorii představuje „zajišťování věcných funkcí a potřeb“. Jde o nejširší kategorii, která rovněž obsahuje nejvíce činností. Celkově se jedná o 39 činností podle 24 různých zákonů.

Do této kategorie náleží primárně povinnost obcí zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky, povinnost převzít komunální odpad od nepodnikajících fyzických osob, zajištění veřejného pohřebiště, údržba chodníků a komunikací ve vlastnictví obce a mnoho konkrétních dalších povinností, které jsou v porovnání se zmíněnými (základními) oblastmi této kategorie věcně užšího rázu. Jde například o specifické požadavky pro vydavatele periodického tisku ÚSC, o povinnost zjišťování potřeby (poptávky) sociálních služeb na svém území, tvorbu protidrogové politiky v každé obci či o povinnosti v oblasti odpovědnostních vztahů například v situaci, kdy strážník obecní policie způsobí škodu.

Povinné úkoly spadající do kategorie zajišťování věcných funkcí a potřeb jsou obligatorní, tzn., že je musí vykonávat všechny obce. Jednotlivé zvláštní zákony však obsahují mechanismy, které umožňují, aby tyto úkoly vykonávaly vlastně jen některé obce. Ostatní se na jeho plnění mohou podílet alternativně. K zákonným alternativám patří nejčastěji uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí (např. v odpadovém hospodářství), resp. jiný způsob participace (např. podílem na úhradě nákladů HZS kraje). Zvláštní zákony rovněž umožňují, aby povinné úkoly byly zajišťovány prostřednictvím meziobecní spolupráce (např. regionální rozvoj, odpadové hospodářství, či svazkové školy). Bez ohledu

na místní nebo větší než místní (nadmístní) charakter daného úkolu je však možnost výkonu prostřednictvím meziobecní spolupráce v samostatné působnosti v jednotlivých zákonech stanovena vždy toliko fakultativně.

## II.

Jednotlivé zvláštní zákony, ve kterých jsou povinné úkoly obcí stanoveny, tímto způsobem vlastně zohledňují komunální realitu České republiky, kdy složitější úkoly (veřejné služby) vykonávají jen větší obce. Na druhé straně i malá obec může vykonávat všechny povinné úkoly sama. Obecným problémem je kontrola této skupiny úkolů.

Do kategorie zajišťování věcných funkcí a potřeb spadají rovněž takové povinné úkoly, které jsou stanoveny proklamativně (kvazipretenze), a to například v oblasti obecního zřízení, vodovodů a kanalizací, sociálně-právní ochrany dětí či regionálního rozvoje.

Ačkoliv jednotlivé zvláštní zákony nestanoví obcím konkrétní úkoly, které v daných oblastech musí vykonávat, mají i tyto proklamace určitý význam. Jsou návodné pro tvorbu fakultativních úkolů obcí na straně jedné i pro jejich občany coby vykonavatele kontroly veřejnosti. Asi jen těžko by bylo ospravedlnitelné, kdyby obec coby veřejnoprávní korporace ve svém rozhodování zcela opomenula takové oblasti, jakými jsou podmínky pro rozvoj dětí, bydlení, sociální péče, či infrastruktury. Tím, že zvláštní zákony obsahují proklamace bez konkrétního vynutitelného obsahu, dal zákonodárce najevo (alespoň) oblasti, ve kterých považuje činnost obcí za důležitou, resp., že ona fakultativnost výběru, co bude obec realizovat, není ve skutečnosti na zcela volné úvaze.

## III.

Ostatní povinné úkoly vykonávají obce rovněž ve veřejném zájmu. Oproti první kategorii však jde o činnosti, které se méně dotýkají práv a povinností FO/PO. Tyto povinné úkoly obcí byly setříděny celkově do devíti dalších kategorií. Mezi nimi nalezneme ty, které se svým významem přibližují kategorii 1, ač jsou většinou užší (*plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem a regulace využívání prostoru*, tj. kategorie 2 a 3), dále povinné úkoly, které svými důsledky sice mohou ovlivnit práva a povinnosti obyvatel obcí, avšak nikoliv vlastní činností, nýbrž v součinnosti s jinými orgány (*povinná součinnost při rozhodování, jednoduché rozhodování, povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti, informační povinnost vůči ostatním orgánům VS*, tj. kategorie 4, 5, 6 a 7)), dále informační povinnost obce vůči svým občanům (kategorie 8), až k takovým povinným úkolům které mohou práva a povinnosti obyvatel obce ovlivnit jen nepřímo (*zpracování koncepcí a vedení evidencí*, tj. kategorie 9 a 10).

## IV.

V komparaci s výše zmíněným Katalogem činností obcí, který usiluje o stanovení celkové působnosti obcí v právním řádu České republiky, na první pohled upoutá velmi nízký počet povinných úkolů obcí, vyskytujících se pouze ve čtyřech desítkách zákonů oproti více než stovce zákonů, kterými je upravena samostatná působnost jako taková (její další dva okruhy úkolů obcí). Ač tato analýza neusiluje o celkový výčet povinných úkolů, byla zde spolehlivě postihnuta většina povinných úkolů obcí. Relativně malý počet povinných úkolů předznamenává, že obce sice mají určité veřejnoprávní povinnosti vůči svým občanům a ostatním subjektům VS, které vykonávají jako povinný úkol, avšak tyto povinnosti jsou velmi limitované.

Povinné úkoly obcí vznikaly v průběhu let. Ty nejobsáhlejší z nich (základní, mateřské školství, odpadové hospodářství či požární ochrana), existují v ČR kontinuálně již desítky let, byť první dvě



jmenované oblasti v různých zákonných podobách, které však od devadesátých let 20. století vždy obsahovaly povinnosti obcí v samostatné působnosti<sup>10</sup>.

Novější povinné úkoly obcí sice průběžně vznikají, avšak nikoliv systematicky, nýbrž izolovaně v návaznosti na konkrétní legislativní proces, a nikoliv na širší diskurs o optimálnosti stávajícího kompetenčního rozdělení mezi státem a obcemi. Novější povinné úkoly také neupravují tak široké oblasti jako výše uvedené, de facto základní. Jistou novost přináší například již zmíněný zákon o pohřebnictví z roku 2001, neboť do té doby bylo pohřebnictví regulováno vyhláškou č. 19/1988 Sb. Povinnosti obcí v pohřebnictví (ač existovaly i před 1. 1. 2002) tak nebyly stanoveny na základě zákona. V případě povinností obcí týkající se vedení obecní kroniky nahradil zákon č. 132/2006 Sb. právní úpravu z roku 1920 (zákon č. 80/1920).

Za posledních dvacet let přibyly do českého právního řádu jen tři zcela nové povinné úkoly obcí, a to výše uvedená působnost tvorby protidrogové politiky na území všech obcí ČR (zákon č. 65/2017 Sb.), specifická povinnost vydavatele periodického tisku ÚSC (46/2000 Sb.), a povinnost zpracovat územní plán rozvoje sportu a zajistit jeho provádění (zákon č. 115/2001). Některé nově formulované kompetence jsou stanoveny rovněž v novém zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, avšak působnost obcí v odpadovém hospodářství jako taková je již dlouhodobá. Stejně tak dlouhodobá je i působnost obcí podle současného katastrálního zákona (zákon č. 256/2013 Sb.), který v otázce povinných úkolů převzal působnost obcí z předchozí právní úpravy.

Povinné úkoly obcí v České republice sice existují, jde však pouze o velmi úzce vymezený katalog (prakticky bez vzájemných vztahů), který se navíc v posledních deseti letech prakticky nerozšiřuje. O povinných úkolech obcí je s výjimkou oněch nejznámějších v České republice obecně malé povědomí. O skutečnosti, že povinné úkoly obcí jsou vlastně odrazem vzájemného vztahu mezi obcemi a státem neprobíhá žádná relevantní diskuse. Povinné úkoly obcí zaujímají v právním řádu ČR jen velmi omezené místo; na rozdíl od přenesené působnosti, jejíž objem se na úrovni ORP stále rozšiřuje, zde neprobíhá ani žádný výraznější kvantitativní vývoj.

---

<sup>10</sup> Oblast školství byla do 31. 12. 2005 regulována zákonem č. 29/1984 Sb. školský zákon. Oblast odpadového hospodářství byla do 31. 12. 1997 regulována zákonem č. 238/1991, do 31. 12. 2001 zákonem č. 125/1997 Sb. a do 31. 12. 2020 zákonem č. 541/2020 Sb.

## Exkurz: Povinné úkoly krajů

Povinné úkoly krajů lze třídit podle totožných kritérií, které byly stanoveny v předchozí kapitole. Celkově bylo analyzováno **97 činností**, které kraje vykonávají jako povinný úkol podle 38 zvláštních zákonů. Jejich úplné znění je stanoveno v příloze č. 2. Podobně jako v případě obcí bylo nejvíce činností zařazeno do kategorie č. 1. Celkově se jedná o **34 činností**, což činí 35 % všech analyzovaných povinných úkolů krajů.

### 1. Zajišťování věcných funkcí a potřeb

Povinnosti krajů v samostatné působnosti je možné celkově rozdělit do 7 oblastí podle jejich obsahu, a to na oblast všestranného rozvoje regionu, zajišťování (poskytování) sociálních služeb, zajištění zdravotní péče a prevence, zajištění regionálního školství, dopravní obslužnosti, ochrany životního prostředí a financování požární ochrany, včetně zajištění obrany státu.

#### Všestranný rozvoj regionu

Mezi základní povinnosti kraje patří obecně koncipovaný „všestranný rozvoj území a péče o potřeby jeho občanů“ (§ 1 odst. 4, zákon č. 129/2000 Sb.). Konkrétními zvláštními právními předpisy je pak konkretizováno, že se například jedná o vytváření podmínek pro rozvoj sportu, výstavby/rekonstrukce sportovních hal a financování sportu (§ 5, zákon č. 115/2001 Sb.) nebo vytváření předpokladů pro kulturní, sportovní, jinou zájmovou a vzdělávací činnost dětí (§ 10 odst. 2, zákon č. 359/1999 Sb.). Tuto povinnost může kraj například v oblasti kultury naplňovat financováním krajské knihovny (§ 11 odst. 3, zákon č. 257/2001 Sb.) anebo v případě, kdy usměrňuje kulturně výchovné využití kulturních památek v kraji (§ 28a písm. c), zákon č. 20/1987 Sb.).

Zastřešujícím zákonem pro činnosti týkající rozvoje regionu je pak zákon o podpoře regionálního rozvoje, na základě něhož kraj schvaluje a realizuje strategii rozvoje územního obvodu kraje, sleduje naplňování této strategie či například koordinuje spolupráci v oblasti regionálního rozvoje mezi obcemi (§ 14 odst. 3, zákon č. 248/2000 Sb.). Za dílčí zákony v oblasti rozvoje regionu, pak lze dále například považovat zákon o pozemních komunikacích, kdy je vlastníkem pozemních komunikací – tedy i krajům – uložena povinnost vykonávat správu na pozemních komunikacích v jejich vlastnictví (kraje vlastní silnice II. a III. třídy), což zahrnuje zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. V případě škody vzniklé na těchto komunikacích, v důsledku nesjízdnosti komunikace apod., je vlastník komunikace povinen tuto škodu majiteli vozidla uhradit (§ 9 odst. 3 a 4 a § 27 odst. 2 a 4, zákon č. 13/1997 Sb.).

Kraje jsou rovněž povinny spravovat své internetové stránky a mobilní aplikace, aby byly přístupné pro jejich uživatele, zejména pro osoby se zdravotním postižením, a to tím, že je učiní lehce vnímatelnými, ovladatelnými, srozumitelnými a stabilními (§ 4, zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací).

#### Sociální služby

Další významnou oblastí jsou sociální služby, kdy kraj zjišťuje potřeby poskytování těchto služeb pro své občany, zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území, spolupracuje s obcemi, dalšími kraji a poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám či zajišťuje samotnou dostupnost poskytování těchto služeb. Dále pak kraj určuje síť sociálních služeb pro své území a zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, který sleduje a vyhodnocuje jeho plnění (§ 95, zákon č. 108/2006 Sb.).



## Zajištění zdravotní péče

Důležitou povinností pro kraje je v případě zdravotnictví zajištění nepřetržité dostupnosti zdravotnické záchranné služby v rozsahu stanoveném plánem pokrytí území kraje výjezdovými základnami (§ 24 odst. 1, zákon č. 374/2011 Sb.) a kontrola plnění povinností stanovených zákonem o zdravotní záchranné službě poskytovatelům zdravotnické záchranné služby, poskytovatelům akutní lůžkové péče a ostatním fyzickým a právnickým osobám (§ 24 odst. 2, zákon č. 374/2011 Sb.). Kraj je také povinen zajistit poskytování zdravotních služeb pro děti do 3 let věku, kteří jsou umístěni v dětském domově, pokud zemřel nebo zanikl poskytovatel zdravotních služeb v tomto zařízení (§ 44 odst. 5, zákon č. 372/2011 Sb.), a dále odpovídá za organizaci a zajištění lékařské pohotovostní služby, lékárenské pohotovostní služby a pohotovostní služby v oboru zubní lékařství. Mimo jiné kraj také zajistí a zprostředkuje informace pro subjekt, který provozuje pracoviště pro příjem volání na jednotné evropské číslo tísňového volání 112, aby bylo možné provést prohlídku těl zemřelých mimo zdravotnické zařízení na daném území kraje (§ 110 odst. 1, zákon č. 372/2011 Sb.). Kraj na svém území také v oblasti zdravotnictví zajišťuje záchytnou službu (§ 89a odst. 4, zákon č. 373/2011 Sb.) či provádí protidrogovou politiku na svém území, včetně přijímání krajské strategie protidrogové politiky, a případně může zřídit krajského koordinátora protidrogové politiky (§ 4 odst. 1, zákon č. 65/2017 Sb.).

## Regionální školství

Obdobně jako obce disponuje také kraj v samostatné působnosti kompetencemi v oblasti školství. Na rozdíl od obcí má však kraj ve své působnosti více kompetencí a s regionálním přesahem. Kraj je totiž povinen zajistit podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání, zajistit podmínky pro děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami, dále jazykového, podmínky základního uměleckého a zájmového vzdělávání a podmínky pro výkon ústavní výchovy. Za tímto účelem kraj zřizuje a zrušuje například střední školy, vyšší odborné školy, základní speciální školy, školská výchovná a ubytovací zařízení, střední školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, základní umělecké školy či dětské domovy (§ 181 odst. 1, zákon č. 561/2004 Sb.).

Při zajišťování těchto typů vzdělávání a školských služeb dbá kraj zejména o soulad rozvoje vzdělávání se zájmy občanů kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území (§ 177 odst. 2, zákon č. 561/2004 Sb.). Kraj je také povinen v rámci zajištění dopravní obslužnosti zajistit dopravu do a ze spádové mateřské školy, pokud vzdálenost této školy od místa trvalého pobytu dítěte přesáhne 4 km (§ 179 odst. 4, zákon č. 561/2004 Sb.), respektive obdobně musí postupovat v případě spádové (základní) školy (§ 178 odst. 5, zákon č. 561/2004 Sb.). Veškeré výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizuje kraj, s výjimkou výdajů hrazených ze státního rozpočtu a z jiných zdrojů, pak zajišťuje ze svých prostředků (§ 182 odst. 1, zákon č. 561/2004 Sb.).

## Dopravní obslužnost

Další významnou oblastí, jenž má dopad na kvalitu života občanů kraje, je již zmíněná dopravní obslužnost. Její rozsah jednak stanoví kraj a jednak je kraj povinen zajistit její dostupnost, a to buď prostřednictvím drážní dopravy anebo veřejné linkové dopravy. Navíc by dopravní obslužnost měla být zajištěna tak, aby byla vzájemně propojena a navazovala na sebe (tedy de facto integrace dopravního systému). Kraj je primárně povinen zajistit dopravní obslužnost pro území svého vlastního kraje, ale po dohodě a se souhlasem jiného kraje může zajistit dopravní obslužnost i na jeho území (§ 3 odst. 1 a 2, zákon č. 194/2010 Sb.).

## Životní prostředí

V oblasti životního prostředí je kraj, ale rovněž i obec, povinen podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu vycházející z principů udržitelného rozvoje zajišťované prostřednictvím státních i nestátních organizací (§ 13 odst. 2, zákon č. 123/1998 Sb.), použít výnosy z poplatků za znečišťování na financování opatření ochrany životního prostředí (§ 15 odst. 14, zákon č. 201/2012 Sb.) či povinně přijmout, na rozdíl od obcí, energetickou koncepci pro svůj územní obvod (§ 4 odst. 3, zákon č. 406/2000 Sb.). Kraje jsou dále také povinny mít zřízený zvláštní účet, doplňovaný do výše 10 mil. Kč ročně, na financování případného závažného ohrožení nebo znečištění povrchových či podzemních vod (§ 13 odst. 6, zákon č. 167/2008 Sb. a § 42 odst. 4 a 5, zákon č. 254/2001 Sb.).

## Požární ochrana a obrana státu

V neposlední řadě se kraje podílí na zajištění požární ochrany a obrany státu. Kromě zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany prostřednictvím financování potřeb hasičského záchranného sboru kraje a jednotek sborů dobrovolných hasičů obcí také projednává roční zprávu o stavu požární ochrany v kraji (§ 27 odst. 3, zákon č. 133/1985 Sb.). V případě zajištění obrany státu odpovídá kraj za přípravu občanů pro tyto účely (§ 52 odst. 6, zákon č. 122/1999 Sb.) či kraje v souladu s plány obrany a za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu plní úkoly k zajišťování obrany (§ 13 odst. 1 a 2, zákon č. 122/1999 Sb.)

## Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „zajišťování věcných funkcí a potřeb“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MŠMT	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu	§ 5
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 177 odst. 2
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 178 odst. 5
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 179 odst. 4
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 181 odst. 1
MŠMT	Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon	§ 182 odst. 1
MK	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 28a písm. c)
MK	Zákon č. 257/2001 Sb., knihovní zákon	§ 11 odst. 3
MK	Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon	§ 4a
MK	Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon	§ 6
MPSV	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 95
MPSV	Zákon č. 359/1999 Sb., OSPOD	§ 10 odst. 2
MZD	Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách	§ 44 odst. 5
MZD	Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách	§ 110 odst. 1
MZD	Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravot. službách	§ 89a odst. 4
MZD	Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotní záchranné službě	§ 24 odst. 1
MZD	Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotní záchranné službě	§ 24 odst. 2
MZD	Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek	§ 4 odst. 1
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 1 odst. 4
MV	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	§ 27 odst. 3
MV	Zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti webových stránek a mobilních aplikací	§ 4
MPO	Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energiemi	§ 4 odst. 3
MMR	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 14 odst. 3
MZE	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	§ 42 odst. 4
MZE	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	§ 42 odst. 5



<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 13 odst. 1 a 2
<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 52 odst. 6
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 9 odst. 3 a 4
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 27 odst. 2 a 4
<b>MD</b>	Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů	§ 3 odst. 1
<b>MD</b>	Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů	§ 3 odst. 2
<b>MŽP</b>	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP	§ 13 odst. 2
<b>MŽP</b>	Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů	§ 13 odst. 6
<b>MŽP</b>	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší	§ 15 odst. 14

## 2. Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem

Typickým příkladem této kategorie je podíl kraje na zabezpečení plnění mimořádných veterinárních opatření nařízených Státní veterinární správou (§ 55a odst. 1, zákon č. 166/1999 Sb.), hrazení nákladů spojených se zpracováním posudku návrhu bezpečnostní dokumentace nebo posudku k posouzení rizik závažné havárie (§ 53, zákon č. 224/2015 Sb.), úhrada škody při poskytování pomoci v příhraničí (§ 30 odst. 6, zákon č. 239/2000 Sb.) anebo předložení sběracích listů Ministerstvu vnitra ČR, koná-li veřejnou sbírku kraj (§ 10 odst. 3, zákon č. 117/2001 Sb.).

Kraj je také povinen při splnění zákonných podmínek zajistit energetický audit pro jim vlastněné energetické hospodářství (§ 4 odst. 1, zákon č. 406/2000 Sb.), zajistit na silnicích I. třídy v součinnosti s PČR a celními úřady podle zákona o pozemních komunikacích nízkorychlostní a vysokorychlostní kontrolní vážení (§ 38a odst. 3 písm. a) a § 38a odst. 4, zákon č. 13/1997 Sb.) či v souladu s vodním zákonem uhradit náklady na záchranné práce, respektive uhradit nezbytné náklady vynaložené na provedení opatření (§ 86 odst. 4 a § 87k odst. 6, zákon č. 254/2001 Sb.).

Kraj má dále povinnost poskytnout úhradu za změnu v území (v územním plánu) na základě písemné žádosti vlastníka (§ 102 odst. 5, zákon č. 183/2006 Sb.), převést movitý archeologický nález do vlastnictví České republiky za cenu stanovenou v posudku znalcem, pokud je o to Ministerstvo kultury ČR písemně požádá ve lhůtě 3 let ode dne, kdy byl movitý archeologický nález učiněn (§ 23a odst. 4, zákon č. 20/1987 Sb.) anebo na zastupitelstvu kraje, respektive zastupitelstvu hl. m. Prahy, zvolit příslušící krajských soudů, respektive příslušící Městského soudu v Praze (§ 64 odst. 2, zákon č. 6/2002 Sb.).

### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MK</b>	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 23a odst. 4
<b>MSP</b>	Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích	§ 64 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách	§ 10 odst. 3
<b>MV</b>	Zákon č. 239/2000 Sb., o IZS	§ 30 odst. 6
<b>MPO</b>	Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energiemi	§ 4 odst. 1
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 102 odst. 5
<b>MZE</b>	Zákon č. 166/1999 Sb., veterinární zákon	§ 55a odst. 1
<b>MZE</b>	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	§ 86 odst. 4
<b>MZE</b>	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	§ 87k odst. 6
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 38a odst. 3 písm. a)



<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 38a odst. 4
<b>MŽP</b>	Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií	§ 53

### 3. Regulace využívání prostoru

Jedním ze základních ukazatelů kraje je jeho území, se kterým je oprávněn, a zároveň také povinen, nakládat ve prospěch svých občanů. Především stanovuje, jakým způsobem budou jednotlivé části kraje využity. Za tímto účelem, stejně jako obec, podle stavebního zákona rozhoduje o pořízení a vydání územního plánu a regulačního plánu, projednává zprávy o uplatňování územního plánu, vyhodnocuje uplatňování územní plánovací dokumentace a regulačního plánu a v případě změny podmínek je kraj povinen neprodleně pořídit změnu těchto plánů (viz příslušná ustanovení stavebního zákona uvedená v tabulce).

Dále podle zákona o podpoře regionálního rozvoje zpracovává kraj v polovině programového období Evropské unie zprávu o uplatňování strategie rozvoje územního obvodu kraje (§ 12 odst. 5, zákon č. 248/2000 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů v kategorii „regulace využívání prostoru“<sup>11</sup>

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 5 odst. 6
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 7 odst. 2
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 7 odst. 3 písm. a)
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 45 odst. 2
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 63 odst. 1
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 1
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 5
MMR	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 8
MMR	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 12 odst. 5

### 4. Povinná součinnost při rozhodování

Kromě obcí, či jiných orgánů státní správy, mohou taktéž i kraje vystupovat jako účastníci řízení, které je vedeno jiným orgánem (nejčastěji ústředním orgánem státní správy) a na jehož konci je vydání rozhodnutí. Kraje se v těchto případech nejčastěji vyjadřují k předmětu řízení, které se jich bezprostředně týká, nebo poskytují informace a součinnost jinému orgánu, který správní řízení vede.

Součinnost jinému orgánu je například poskytována při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou, kdy státní pomoc může být poskytnuta pouze tehdy, pokud o ni dotčená osoba požádá příslušné ministerstvo (§ 2 odst. 3 a § 4 odst. 1, zákon č. 12/2002 Sb.). V případě stavebního řízení kraj

<sup>11</sup> V souvislosti s přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 2021 Sb.) jsou základní podmínky pro nakládání s územím kraje stanoveny v § 24. Na základě tohoto ustanovení příslušná zastupitelstva krajů rozhodují o pořízení zásad územního rozvoje, schvalují zadání zásad územního rozvoje, schvalují návrh výběru nejvhodnější varianty k návrhu zásad územního rozvoje, vydávají zásady územního rozvoje či projednávají a schvalují zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje. V případě obecních zastupitelstev bude nově hlavním ustanovením § 27, podle kterého rozhodují o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvalují zadání územního plánu a regulačního plánu, schvalují návrh výběru nejvhodnější varianty v návrhu územního plánu a regulačního plánu, vydávají územní plán a regulační plán a projednávají a schvalují zprávu o uplatňování územního plánu. Dílčí činnosti vztahující se k územnímu plánu budou nově upraveny v § 84 a regulační plán v § 85, respektive proces jejich změny, a činnosti s tím spojené, budou upraveny v § 87.

neprodleně zašle textovou část územního plánu nebo regulačního plánu obsahující vymezení nebo změnu předkupního práva osobě oprávněné z předkupního práva a osobám, jejichž nemovitosti předkupní právo zatěžuje (§ 101 odst. 1, zákon č. 183/2006 Sb.). Dále jsou orgány územní samosprávy v rámci své působnosti povinny poskytovat ústřednímu orgánu součinnost související s navrácením nezákonně vyvezeného kulturního statku (§ 17 odst. 1, zákon č. 101/2001 Sb.) či v případě přechodného omezení nebo zastavení drážní dopravy projedná příslušný drážní správní úřad žádost o omezení / zastavení dopravy s krajem kvůli zajištění dopravní obslužnosti a kraj projedná své stanovisko k této žádosti s dotčenými obcemi (§ 38 odst. 1, zákon č. 266/1994 Sb.). Kraj dále také poskytuje součinnost a potřebné informace Ministerstvu obrany ČR při zajištění obrany státu (§ 6 odst. 1 písm. b) a c), zákon č. 222/1999 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „povinná součinnost při rozhodování“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MK</b>	Zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků	§ 17 odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 14 odst. 5
<b>MMR</b>	Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou	§ 2 odst. 3
<b>MMR</b>	Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou	§ 4 odst. 1
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 101 odst. 1
<b>MO</b>	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	§ 6 odst. 1 písm. b) a c)
<b>MD</b>	Zákon č. 266/2004 Sb., o drahách	§ 38 odst. 1

#### 5. Jednoduché rozhodování

Stejně jako v případě povinných úkolů obcí mohou i kraje činit v samostatné působnosti jednoduchá rozhodnutí ve vztahu vůči svým občanům (osobám žijícím na území kraje), a to ve zcela totožném případě. Jak obce, tak i kraje mohou vydávat potvrzení a vyhotovovat zprávy pro potřeby právnických a fyzických osob, popřípadě vydávat potvrzení pro uplatnění práva v cizině. Vydání takového potvrzení není výsledkem klasického „rozhodnutí“ ve smyslu správního řádu, ale je vydáno krajem jako územním samosprávným celkem, nikoliv některým z jeho orgánů (§ 15a odst. 1 a § 15a odst. 2, zákon č. 129/2000 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „jednoduché rozhodování“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MV</b>	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 15a odst. 1
<b>MV</b>	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 15a odst. 2

#### 6. Povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti

Kraje jsou povinny při výkonu své samostatné působnosti spolupracovat s jinými orgány – ministerstvy, jinými ústředními orgány státní správy, obcemi apod. – kdy výsledkem této vzájemné spolupráce nemá být vydání rozhodnutí ve smyslu správního řízení, ale výsledkem má být například vytvoření strategie / koncepce, která má přesah nad rámec území příslušného kraje, respektive má právě také dopad na činnost výše zmíněných orgánů. Na rozdíl od kategorie 9 (tvorba koncepcí) však kraje dané koncepce nerealizují samy, nýbrž pouze spolupracují.

Jedním z hlavních příkladů této kategorie je poskytování sociálních služeb, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zpracovává národní strategii rozvoje sociálních služeb a ve spolupráci s jednotlivými kraji určuje parametry jejich dostupnosti (§ 96 písm. b), zákon č. 108/2006 Sb.). Dalším příkladem může být oblast podpory regionálního rozvoje, kdy příslušné ministerstvo – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – ve spolupráci s kraji zpracovává návrh Strategie regionálního rozvoje pro celé území ČR (§ 7 odst. 1, zákon č. 248/2000 Sb.), respektive ve spolupráci s kraji zpracovává v polovině programového období Evropské unie zprávu o uplatňování Strategie regionálního rozvoje (§ 9 odst. 1, zákon č. 248/2000 Sb.).

Dále dochází k nepřímé spolupráci na úrovni stát-kraj-obec. Stát ve spolupráci s příslušným krajským úřadem, a také krajem v samostatné působnosti, aktualizuje program zlepšování kvality ovzduší podle potřeby (činí tak nejméně jednou za 4 roky a stát také může přímo takto spolupracovat s obecním úřadem, respektive obcí v samostatné působnosti). Následně kraje (obce) provádějí opatření, která jim byla uložena v příslušném programu zlepšování kvality ovzduší, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve, a kraj také poskytne obci potřebnou součinnost při zpracování časového plánu za účelem zajištění jeho souladu s časovým plánem kraje (§ 9 odst. 4 a § 9 odst. 5, zákon č. 201/2012 Sb.). Do této oblasti také spadá zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, kdy Ministerstvo životního prostředí ČR prostřednictvím kraje, které mu poskytne součinnost, vhodným způsobem informuje veřejnost o činnosti, při níž dochází k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí nebo se takové nakládání se zřetelem ke všem okolnostem očekává (§ 10, zákon č. 78/2004 Sb.).

Kromě toho poskytuje příslušný kraj součinnost také památkové inspekci a odborné organizaci státní památkové péče při výkonu jejich činnosti (§ 27 odst. 3 a § 32 odst. 3, zákon č. 20/1987 Sb.). Zajímavým příkladem, kdy kraj spolupracuje s jinými orgány, a kdy výsledkem není vydání rozhodnutí, je plán rozvoje vodovodů a kanalizací pro území kraje. Kraj je povinen jej před schválením projednat s obcemi, vlastníky a provozovateli vodovodů a kanalizací, Ministerstvem zemědělství ČR a s dalšími dotčenými orgány (§ 4 odst. 5, zákon č. 274/2001 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „povinná součinnost při jiné než rozhodovací činnosti“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MK	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 27 odst. 3
MK	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 32 odst. 3
MPSV	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 96 písm. b)
MPO	Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energiemi	§ 4 odst. 7
MMR	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 7 odst. 1
MMR	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 9 odst. 1
MZE	Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 4 odst. 5
MŽP	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší	§ 9 odst. 4
MŽP	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší	§ 9 odst. 5
MŽP	Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty	§ 10

#### 7. Informační povinnost vůči orgánům veřejné správy

Kraje kromě povinné součinnosti s ostatními orgány jsou taktéž povinny s těmito orgány veřejné správy komunikovat, respektive sdělovat jim potřebné informace nezbytné pro výkon jejich činnosti. Zpravidla se jedná o komunikaci s ústředními orgány státní správy, popřípadě s obcemi, které se nacházejí na daném území kraje.



Jednotlivé příklady spadající do této kategorie je možné dále rozdělit do dvou hlavních oblastí. První – obecná – oblast se týká informační povinnosti vůči státu (ministerstvům), kdy pokud kraj přijme právní předpis, je povinen jej neprodleně zaslat na příslušné ministerstvo (§ 8 odst. 9 a § 85 odst. 3, zákon č. 129/2000 Sb.), popřípadě kraj poskytuje bezplatně informace, kterými disponuje, státním orgánům anebo obcím (§ 15 odst. 2, zákon č. 129/2000 Sb.). Druhou – konkrétní – oblast pak tvoří činnosti v oblasti silniční dopravy. Konkrétně se jedná o vysokorychlostního měření, kdy na jedné straně kraje informují obecní úřad obce s rozšířenou působností o vystavení tzv. vážního lístku (§ 38d odst. 2, zákon č. 13/1997 Sb.), a na straně druhé kraje každoročně informují Ministerstvo dopravy ČR o počtu jimi zajištěných nebo provedených kontrolních vážení a o počtu vozidel nebo jízdních souprav, u nichž bylo při kontrolním vážení zjištěno nedodržení hodnot pro hmotnost vozidla nebo jízdní soupravy nebo rozložení hmotnosti na nápravy nebo skupiny náprav (§ 38a odst. 7, zákon č. 13/1997 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „informační povinnost vůči orgánům veřejné správy“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MD	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 38a odst. 7
MD	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 38d odst. 2
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 8 odst. 9
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 15 odst. 2
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 85 odst. 3

#### 8. Informační povinnost vůči adresátům veřejné správy

Kraj v samostatné působnosti plní informační povinnost rovněž vůči adresátům – klientům – veřejné správy zejména tím, že jim umožní přístup k dokumentům, respektive umožní do nich nahlížet. A to buď prostřednictvím zveřejnění dokumentů na úřední desce, jejich zpřístupněním v úředních hodinách na krajském úřadě či způsobem umožňujícím dálkový přístup k dokumentům.

Konkrétně se např. jedná o zveřejnění stejnopisu krajského Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 8 odst. 8, zákon č. 129/2000 Sb.), umožnění nahlížet v pracovních dnech do Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie (§ 13 odst. 1, zákon č. 309/1999 Sb.) anebo o povinnost neprodleně vyvěsit na úřední desce krajského úřadu rozhodnutí (Ústavního) soudu o neplatnosti právního předpisu kraje (§ 85 odst. 1 a 2, zákon č. 129/2000 Sb.). Kraj taktéž například prostřednictvím veřejné vyhlášky informuje o změně regulačního plánu (§ 71 odst. 11, zákon č. 183/2006 Sb.) anebo je kraj povinen zveřejňovat informace z registrů, evidencí, seznamů a rejstříků, které vede na základě zákona, přehledným způsobem umožňujícím i dálkový přístup (změna zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím - § 5a, zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci). Také krajům je nově stanovena povinnost vydávat právní předpisy elektronickou formou (e-Sbírka), zveřejňovat na úřední desce informace o jejich vyhlášení a musejí občanům umožnit v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky právních předpisů v elektronické podobě (zákon č. 35/2021 Sb.).

#### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „informační povinnost vůči adresátům veřejné správy“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 8 odst. 8
MV	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 85 odst. 1 a 2
MV	Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci	Změna zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím - § 5a

<b>MV</b>	Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv	§ 13 odst. 1 <sup>12</sup>
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 2 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 3 odst. 2
<b>MV</b>	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů	§ 7
<b>MMR</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	§ 71 odst. 11

## 9. Zpracování koncepcí

Ve srovnání s povinnými úkoly obcí v kategorii „zpracování koncepcí“ můžeme u povinných úkolů krajů sledovat v této kategorii zvýšený počet povinných úkolů vykonávaných obligatorně. Tedy takových úkolů, u nichž si územní samosprávné celky nemohou vybrat, zda daný úkol vykonávat chtějí, ale jsou povinny jej vykonávat.

Kraj například ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí ČR zpracovává prognózy, koncepce a strategie ochrany životního prostředí pro své území (§ 77a odst. 1, zákon č. 114/1992 Sb.) a samostatně zpracovává a aktualizuje krajské koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty (§ 13 odst. 5, zákon č. 123/1998 Sb.). V případě vodovodů a kanalizací kraj schvaluje plán jejich rozvoje a zabezpečuje plnění tohoto „plánu rozvoje vodovodů a kanalizací“, včetně jeho pravidelné aktualizace (§ 4 odst. 2 a § 28 odst. 1, zákon č. 274/2001 Sb.). Dále kraj v návaznosti na zajištění dopravní obslužnosti (viz výše) pořizuje plán dopravní obslužnosti území (§ 5 odst. 1, zákon č. 194/2015 Sb.), respektive kraj také vydává „plán pokrytí území kraje výjezdovými základnami“ podle zákona o zdravotní záchranné službě (§ 5 odst. 6, zákon č. 374/2011 Sb.). V oblasti kultury kraj po předchozím projednání s Ministerstvem kultury ČR schvaluje koncepci podpory státní památkové péče, která musí být v souladu s koncepcí rozvoje státní památkové péče v České republice. Za tímto účelem mimo jiné schvaluje návrhy dlouhodobých, střednědobých a prováděcích plánů a programů zachování a obnovy kulturních památek v kraji (§ 28a písm. a) a b), zákon č. 20/1987 Sb.), včetně schvalování krajské koncepce rozvoje cestovního ruchu (§ 35 odst. 2 písm. e), zákon č. 129/2000 Sb.). A stejně jako v případě obcí, je také kraj povinen mít zpracovaný plán rozvoje sportu pro své území (§ 5 písm. d), zákon č. 115/2001 Sb.).

### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „zpracování koncepcí“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MŠMT</b>	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu	§ 5 písm. d)
<b>MK</b>	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 28a písm. a) a b)
<b>MZD</b>	Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotní záchranné službě	§ 5 odst. 6
<b>MV</b>	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 35 odst. 2 písm. e)
<b>MZE</b>	Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 4 odst. 2
<b>MZE</b>	Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 28 odst. 1

<sup>12</sup> Viz také zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, jehož účinnost je aktuálně stanovena na 1. ledna 2023, kdy by měl právě nahradit stávající zákon č. 309/1999 Sb.



<b>MD</b>	Zákon č. 194/2015 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících	§ 5 odst. 1
<b>MŽP</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	§ 77a odst. 1
<b>MŽP</b>	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP	§ 13 odst. 5

## 10. Vedení evidence

Mezi nejzákladnější povinnosti krajů v samostatné působnosti patří obdobně jako v případě zmíněných obcí vedení seznamu (evidence) všech pozemních komunikací, které jsou v jejich vlastnictví (§ 9 odst. 2, zákon č. 13/1997 Sb.).

### Seznam povinných úkolů krajů v kategorii „vedení evidence“

Gestor	Název zákona	Ustanovení zákona
<b>MD</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 9 odst. 2

#### 4. Úkoly obcí v Německu a dalších vybraných státech Evropy

Působnost obcí je v českém a německém právu z důvodu historického vývoje komunálního práva v obou zemích velmi podobná<sup>13</sup>. Totožně jako v českém právu jsou i v SRN kompetence územní samosprávy stanoveny v obecním zřízení dané spolkové republiky a v dalších zemských zákonech. Vzhledem k federativnímu charakteru SRN jsou základní pravidla vztahu mezi zeměmi a obcemi stanovena v zemských ústavách, které často v jednotlivostech doplňují základní ústavněprávní záruky, vyplývající z čl. 28 odst. 2 Základního zákona; tento článek Základního zákona tvoří tzv. minimální standard garancí, který nemůže být v jednotlivých spolkových zemích nižší.

##### 4.1 Dva základní systémy úkolů v SRN

V SRN existují dva základní systémy úkolů obcí. Jde o systém dualistický a systém monistický. Zatímco v dualistickém systému mají obce v SRN velmi podobné úkoly jako v případě České republiky, tj. vykonávají samostatnou a přenesenou působnost, vykazuje monistický systém určité zvláštnosti. Dualistický systém je vykonáván v Bavorsku, Dolním Sasku, Porýní Falcí, Sasku Anhaltsku, a Durynsku, zatímco monistický systém převládá v Bádensku Vírtembersku, Braniborsku, Hesensku, Severním Porýní Vestfálsku, Sasku a Šlesvicko-Holštýnsku.

V obou systémech (monistickém i dualistickém) se hovoří o povinných úkolech samosprávy. Nejde jen o teoretické kategorie, nýbrž o pojmy, které jsou užívány přímo v právní úpravě, a proto není zvláštností, že se objevují dokonce i na ústavní úrovni v textech ústav jednotlivých spolkových zemí<sup>14</sup>.

V dualistickém systému nalezneme v samostatné působnosti dva druhy úkolů – úkoly dobrovolné a úkoly povinné. Zatímco výkon dobrovolného úkolu závisí na rozhodnutí konkrétní obce, výkon povinného úkolu, který je stanoven zvláštními zákony, musí být vždy zabezpečen. V případě povinných úkolů se obec nemůže rozhodnout, zdali jej bude vykonávat. Způsob výkonu povinného úkolu je však ponechán na individuálním rozhodnutí obce. Dozor a kontrola se týká jen zákonnosti (Rechtsaufsicht) na rozdíl od přenesené působnosti, kde je dozor a kontrola širší (tzv. odborný dohled – Fachaufsicht). Pokud obec nemůže povinný úkol zabezpečit sama, například proto, že nemá jen místní význam, musí být zabezpečen prostřednictvím meziobecní spolupráce<sup>15</sup>.

##### 4.1.1 Monistický systém: povinné úkoly s pokyny

Do výše uvedeného rozdělení úkolů samosprávy na dobrovolné a povinné přináší monistický systém ještě další druh obecního úkolu, kterým je povinný úkol s pokyny (*Pflichtaufgabe nach Weisung*). Povinné úkoly samosprávy s pokyny vykazují tyto základní vlastnosti: 1) jsou stanoveny na základě zákona; 2) zákon stanoví možnost, aby státní instituce udělovala pokyny; 3) existence státního či zvláštního dohledu nad výkonem předmětné působnosti a 4) působnost dohledového úřadu odvolacím orgánem vůči aktům obce.

Podobně jako v dualistickém systému existují i v systému monistickém dobrovolné úkoly samosprávy, které obec vykonává čistě podle vlastního rozhodnutí a bez ingerence státu, a úkoly povinné. Povinné úkoly se v monistickém systému odlišují oproti dualistickému co do míry a podrobnosti závazných pokynů státu. V monistickém systému nalezneme širokou škálu povinných úkolů samosprávy, od úkolů,

<sup>13</sup> Níže uvedený text vychází z vysokoškolských učebnic správního práva, Tettinger/Erbghut/Mann: Besonderes Verwaltungsrecht, C.F.Müller. 2012, str. 121 a násl. a Schmidt/A3mann/Schoch: Besonderes Verwaltungsrecht, De Gruyter Recht, 2008, str. 42 až 52.

<sup>14</sup> Například čl. 49 odst. 4 Ústavy Hesenska, ke stažení:

<http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/11og/page/bsrlpprod.psml?doc.id=jlr-VerfRPrahmen%3Ajuris-Ir00numberofresults=13&showdoccase=1&doc.part=X>.

<sup>15</sup> Například čl. 57 odst. 3 obecního zřízení Bavorska, ke stažení zde: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-57>.

které obec vykonává jen na základě vlastního uvážení, až po úkoly, ve kterých se obec nemůže odchýlit od přesně a detailně stanovených pokynů v jednotlivých zemských zákonech, a které se téměř přibližují přenesené působnosti, jak jí známe z České republiky.

Základní rozdíl mezi dualistickým a monistickým systémem je spatřován právě v míře přezkumu úkolů se závaznými pokyny, neboť zatímco přenesená působnost je v dualistickém systému státem přezkoumatelná neomezeně a bez nutnosti zmocnění v zákoně, může v monistickém systému stát zasahovat jen do té míry, kterou přesně stanoví konkrétní právní předpis. Pokud by stát při dohledu a kontrole míry pokynů daných právním předpisem překročil, dochází k porušení práva na samosprávu a případnému soudnímu sporu u zemského, resp. Spolkového ústavního soudu. Obecně lze říci, že v monistickém systému mají obce větší možnosti obrany proti přílišnému zásahu státu do jejich sféry, neboť sem náleží i část toho, co v dualistickém modelu spadá pod pojem přenesené působnosti, a nebylo by možno z důvodu nepřezkoumatelnosti soudem chápat jako zásah do samosprávy.

#### Příklady povinných úkolů samosprávy v monistickém systému

Spolková země	Příklady povinných úkolů (bez pokynů)	Příklady povinných úkolů s pokyny
<b>Bádensko Vírtembersko<sup>16</sup></b>	stavba a údržba veřejných silnic a ulic osvětlení a úklid ulic zřizování a provoz škol územní plánování	výkon stavebního úřadu výkon místní policie
<b>Sasko<sup>17</sup></b>	stavební uzávěra územní plánování stavba údržba veřejných silnic a ulic požární ochrana (tvorba, vybavení a udržování) financování veřejných škol osvětlování, čištění, údržba a posyp veřejných silnic a ulic vodní hospodářství a kanalizace pohřebnictví kultura	ochrana památek stavební dozor výkon místní policie osobní doklady evidence obyvatel a statistika
<b>Braniborsko<sup>18</sup></b>	odpadové hospodářství územní plánování předškolní vzdělávání péče o mládež	výplata dávek na bydlení hmotná nouze stavební úřad životnostenský úřad obecní volby pořádkové úkoly, např. zabezpečení požární ochrany

<sup>16</sup> Citováno podle: <https://www.juracademy.de/kommunalrecht-baden-wuerttemberg/aufgaben-gemeinde.html>.

<sup>17</sup> Citováno podle: <https://www.kommunalforum-sachsen.de/wp-content/uploads/2017/10/Freiwillige-Pflicht-und-Weisungsaufgaben-der-Kommunen-in-Sachsen.pdf>.

<sup>18</sup> Citováno podle: [https://wiki.piratenbrandenburg.de/images/d/da/Kommunalpolitik\\_-\\_Was\\_hei%C3%9Ft\\_das.pdf](https://wiki.piratenbrandenburg.de/images/d/da/Kommunalpolitik_-_Was_hei%C3%9Ft_das.pdf).



## 4.2 Úkoly obcí v dalších zemích

Povinné úkoly samosprávy nejsou jen doménou německých obcí, ale lze je nalézt i v dalších zemích, např. v Polsku či Srbsku. Působnost obcí (resp. gmin v Polsku) má přes některé významné odlišnosti systémů samosprávy řadu společných znaků. Ve zmíněných zemích lze podobně jako v ČR či Německu nalézt a odlišit samostatnou a přenesenou působnost a povinné a fakultativní úkoly (resp. povinné kompetence v Srbsku, či předepsané úkoly v Rakousku). Nicméně ani zákonné ukotvení povinných úkolů nemusí být zárukou jejich faktického výkonu, jak bude uvedeno zejména na příkladu Srbska.

### 4.2.1 Povinné úkoly samospráv v Polsku

Na rozdíl od ČR nalezneme v Polsku třístupňový systém územní správy, v rámci kterého lze odlišit vojvodství, okres (powiat) a obce (gminy). Zatímco na úrovni vojvodství funguje oddělený model správy, na úrovni okresů a gmin funguje smíšený model, přičemž dále bude věnována pozornost především obcím. Polské obce neboli gminy jsou dle ústavy Polské republiky základní jednotkou územní samosprávy. Gmina která má podobně jako v ČR samosprávný charakter a vykonává v samostatné působnosti úkoly z něj vyplývající, dále může na základě zákona nebo veřejnoprávní smlouvy vykonávat přenesenou<sup>19</sup> působnost, přičemž v rámci samostatné působnosti lze oddělit úkoly označené jako povinné a dobrovolné.

Charakteristika a příklady povinných úkolů

Povinné úkoly v samostatné působnosti stanoví obligatorně zákony a jsou to takové úkoly, jež mají uspokojovat hromadné potřeby obyvatel<sup>20</sup>. Toto široké pojetí je však předmětem celé řady kompetenčních sporů mezi obcemi a ústředními orgány státní správy<sup>21</sup>. Centrální vláda má tendenci uplatňovat negativní postoj směrem k právu obcí činit kroky, které nebyly výslovně uvedeny v zákoně o samosprávě, nebo v jiných právních předpisech, i když ve skutečnosti slouží k uspokojování kolektivních potřeb místní komunity. Tato tendence se promítá i do poměrně širokého demonstrativního, výčtu povinných úkolů samospráv, který je uveden v odstavci 7 zákona o obcích,<sup>22</sup> přičemž povinné úkoly lze nalézt i v dalších zákonech. Povinné vlastní úkoly jsou zejména základní úkoly v oblasti technické infrastruktury, sociální infrastruktury, veřejného pořádku a bezpečnosti, prostorového plánování a environmentální oblasti. Podobně jako v ČR či Německu ani v Polsku neexistuje kompletní výčet povinných úkolů a je tak obtížné je všechny identifikovat, nicméně polský zákonodárce se o to alespoň v rámci zákona o obcích pokusil.

„Obec se stará o své území, nemovitosti, chrání životní prostředí a vodní hospodářství. Spravuje obecní komunikace, ulice, mosty, náměstí a organizuje dopravní ruch. Stará se o vodovody, zaopatření vodou, kanalizace, skládky a komunální odpad a dostupnost elektrické energie, tepla a plynu. Zaopatřuje hromadnou dopravu, obecní bydlení, kulturu – do toho patří knihovny, kulturní domy, ochrana památek. Chrání zdraví, vytváří podmínky sport a turistiku. Do samostatné působnosti obce spadají i trhy a tržnice, obecní zeleň, hřbitovy. Obce se starají o veřejný pořádek a ochranu obyvatel před požáry a povodněmi. Udržují obecní objekty a společná zařízení (např. chodník) i správní objekty. Provádí prorodinnou politiku, zabezpečuje těhotným ženám sociální, zdravotní a právní péči. Podporuje ideu

<sup>19</sup>Pozn.: na základě veřejnoprávní smlouvy může vykonávat i samostatnou působnost.

<sup>20</sup>Leoński, Z. Samorząd terytorialny w RP. 5. wyd. rozsz. i zaktualizowane. Warszawa : Wydawnictwo C.H. Beck, 2006.

<sup>21</sup>Sześciło, Dawid & Kulesza, Michał. (2012). Local government in Poland. In book: Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective (pp.485-504). Publisher: Madrid: INAP Editors: A. M. Moreno.

<sup>22</sup>USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.



samosprávy a zapojuje do ní co nejvíce občany. Spolupracuje s nestátními organizacemi a místními i regionálními společenstvími jiných států.“<sup>23</sup>

Důležitou charakteristikou povinných úkolů v samostatné působnosti (tzv. povinné vlastní úkoly) je, že je musí vykonávat sama obec - jsou povinné, zatímco nepovinné (volitelné) úkoly nejsou nezbytně vykonávány (případně mohou být vykonávány i na základě veřejnoprávních smluv). Obec by měla nepovinné úkoly realizovat pouze, pokud má pro zajištění povinných úkolů stále dostatečné finanční prostředky.<sup>24</sup> Další důležitou charakteristikou je že výkon úkolů se promítá i do způsobu jejich financování. Přenos nových vlastních úkolů na obec zákonnými prostředky vyžaduje poskytnutí finančních zdrojů nezbytných k jejich realizaci, a to zvýšením jejich vlastních příjmů nebo formou dotací a grantů, přičemž původ finančních zdrojů závisí na typu prováděného úkolů. Problémem výkonu povinných úkolů však může být podobně jako v ČR či Německu jejich kontrola. Zatímco u delegovaných úkolů, tj. přenesené působnosti, realizují kontrolu vyšší stupně správy, povinné úkoly mohou kontrolovat orgány státní správy (mimo finanční kontroly) v zásadě pouze z hlediska zákonnosti.

#### 4.2.2 Povinné úkoly samospráv v Srbsku

Na rozdíl od ČR, Německa či Polska, v Srbsku nalezneme pouze jednostupňový model územní samosprávy, v rámci něhož funguje oddělený model veřejné správy. Podstatnou charakteristikou srbské územní samosprávy je velikost obcí, která je ostatně předpokladem pro absenci dalšího stupně samosprávy mezi státem a obcemi. Minimální velikost je stanovena zákonem<sup>25</sup> na 10 000 obyvatel pro obce (resp. 100 000 obyvatel pro města). Co se obcí týče, se jedná o polytypický systém, tj. v rámci obcí lze odlišit obce (150) a obce se statutem města (25). Mezi obcemi a městy existují určité rozdíly v rozsahu a typu úkolů v samostatné (původní) a přenesené působnosti nebo či v organizaci samosprávy, nicméně tyto rozdíly nejsou nikterak velké.<sup>26</sup>

Charakteristika a příklady povinných úkolů

Na úrovni obcí (resp. měst) funguje smíšený model, tj. že obce vykonávají samostatnou působnost (tzv. vlastní nebo originální kompetence a úkoly) a přenesenou působnost (resp. delegovanou). Přičemž, jak už ostatně vyplývá ze skutečnosti, že mají srbské obce srovnatelnou velikost a jsou relativně velké např. v porovnání s obcemi ČR, všechny originální úkoly v samostatné působnosti jsou povinné a obec si nemůže rozhodovat o tom, zda a v jakém rozsahu je bude vykonávat.<sup>27</sup> Obce tedy mají nejenom právo, ale i povinnost tyto úkoly vykonávat. Podobně i v případě delegovaných úkolů je svoboda samospráv přizpůsobit implementaci místním okolnostem a potřebám minimální. Povinné úkoly nalezneme zejména v článku 190 ústavy<sup>28</sup> a v článku 20 zákona o obcích<sup>29</sup>, ale i v dalších sektorových zákonech. Vlastní (povinné) úkoly jsou zejména základní úkoly v oblasti urbanistiky, dopravy, technické infrastruktury, vzdělávání, sociálních služeb, obchodu a cestovního ruchu, životního prostředí, zemědělství a další úkoly místního významu stanovené zákonem (např. v oblasti obrany, záchranné

<sup>23</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>24</sup>Kmak, Małgorzata. (2020). The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects. Rocznik Administracji Publicznej. 6. 128-143. 10.4467/24497800RAP.20.007.12901.

<sup>25</sup>Zákon o místní samosprávě (Úřední věstník RS č. 129/2007).

<sup>26</sup>Veselinović, Žaklina a Ljubica GAVANSKI. Good governance at local level: experiences from Serbia. Belgrade: United Nations Office for Project Services, 2017. ISBN 978-86-920977-4-4. str.14.

<sup>27</sup>Milosavljević, B., Jerinić, J. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Analiza pravnog okvira. Belgrade: Municipal Support Programme IPA, 2007, Belgrade, 2012, str. 12.

<sup>28</sup>Úst. zákon č. 98/2006 – Ústava Srbské republiky.

<sup>29</sup>Zákon o místní samosprávě, zákon č. 129 / 2007-41.

služby, požární ochrany, politiky mládeže, zoohygieny atd.), jakož i další úkoly v přímém zájmu občanů v souladu s ústavou.

„Obec přijímá svůj statut, rozpočet a závěrečný účet, územní a urbanistický plán a program rozvoje obcí, jakož i strategické plány a programy místního hospodářského rozvoje; reguluje a zajišťuje výkon a rozvoj komunálních činností, místní dopravy, využívání stavebních pozemků a obchodních prostor, stará se o stavbu, rekonstrukci, údržbu a užívání místních komunikací a ulic a dalších veřejných zařízení městského významu; dbá na uspokojování potřeb občanů v oblasti vzdělávání (předškolní vzdělávání a základní a střední vzdělávání a výchova), vědeckovýzkumných a inovačních aktivit, kultury, zdraví a sociální ochrany, ochrany dětí, sportu a tělesné kultury; zajišťuje realizaci zvláštních potřeb osob se zdravotním postižením a ochranu práv zranitelných skupin; stará se o rozvoj a zdokonalování cestovního ruchu, řemesel, pohostinství a obchodu; přijímá a provádí programy na stimulaci místního hospodářského rozvoje, provádí činnosti pro zachování stávajících a přitahování nových investic a zlepšuje všeobecné obchodní podmínky; dbá na ochranu životního prostředí, ochranu před přírodními a jinými katastrofami, ochranu kulturních statků významných pro obec; stará se o ochranu, zlepšování a využívání zemědělské půdy a provádí politiku rozvoje venkova; stará se o realizaci, ochranu a prosazování lidských a menšinových práv, rovnost žen a mužů a veřejné informace v obci; formuje a reguluje práci organizací a služeb pro potřeby obce, zajišťuje službu právní pomoci občanům a reguluje organizaci a práci mírových rad; určuje symboly obce a jejich použití; spravuje obecní majetek a určuje sazby zdrojových příjmů a výši místních daní; reguluje přestupky za porušení obecních předpisů“<sup>30</sup>

Důležitou charakteristikou povinných úkolů je, že všechny originální kompetence jsou povinné, ačkoliv si obce nemohou vybírat, zda budou z nich plynoucí povinné úkoly vykonávat, v některých výjimečných případech mohou v určitém rozsahu, jež definují zákony, stanovit úroveň výkonu resp. kvality poskytovaných služeb. Problémem však zůstává, podobně jako v řadě jiných zemí, kontrola výkonu této působnosti. Při plnění svých originálních povinností jsou orgány místní samosprávy v podstatě zcela nezávislé, přičemž výkon této působnosti je předmětem pouze kontroly zákonnosti (zejm. u obecních právních aktů samospráv) ze strany ministerstev.<sup>31</sup> Naproti tomu při výkonu úkolů v přenesené působnosti je kontrola ze strany ústřední správy podobně jako v ČR poměrně silná. Samotná povinnost úkolů v rámci originálních kompetencí tak není zárukou jejich faktické realizace.

#### 4.2.3 Povinné úkoly samospráv v Rakousku

V Rakousku nalezneme podobně jako v ČR dvoustupňový systém územní samosprávy (resp. třístupňový systém správy, ovšem rakouské okresy nevykonávají samosprávu, nýbrž výhradně státní správu). Stejně jako v ČR je i v Rakousku obec považována za základní územní samosprávný celek, nicméně právní úprava samospráv se v jednotlivých spolkových zemích může lišit, jelikož zákony upravující fungování samospráv jsou i v kompetenci jednotlivých zemí, ústava ponechává zemím tzv. ústavní autonomii. Dalším znakem společným s ČR je i relativně velký počet malých obcí, byť na jiné úrovni (v osmimilionovém Rakousku můžeme nalézt 2095 obcí). Rakouské obce vykonávají úkoly vlastní (v samostatné působnosti) a úkoly v přenesené působnosti, které na ně delegují spolek či spolková země, přičemž v rámci vlastních úkolů lze dále rozlišit úkoly předepsané (povinné) a dobrovolné. Podobně jako v dalších zemích z hlediska obcí je v Rakousku tzv. polytypický systém, lze tedy rozlišit obce a obce

<sup>30</sup>Zákon o místní samosprávě, zákon č. 129 / 2007-41.

<sup>31</sup>VUJADINOVIC, Snezana, Dejan SABIC a Mirjana GAJIC. Local government in Serbia: Between legislation and practice. Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu [online]. 2016, (64), 73-90 [cit. 2021-7-2]. ISSN 1450-7552. Dostupné z: doi:10.5937/zrgfub1664073V, str. 78-79.

se statutem města, které mají kompetence okresů a zcela specifické postavení má Vídeň jakožto obec ale i spolková země.

#### Charakteristika a příklady povinných úkolů

Na úrovni obcí funguje smíšený model, obce vykonávají jak vlastní působnost (tzv. vlastní, viz. čl. 118 spolkové ústavy) a přenesenou působnost (viz. čl. 119 spolkové ústavy). Komunální samospráva je zakotvena jak ve spolkové ústavě (čl. 115 až 119a), tak i v celé řadě zemských zákonů případně městských statutů. Přes tuto skutečnost je popis a rozsah úkolů zakotvený v ústavě poměrně obšírný a lze tak říci, že všechny obce by měly plnit přibližně stejné úkoly. Ústava dále určuje, které úkoly musí každá obec bezpodmínečně plnit (povinně), s tím, že obce mohou požádat, aby některé jejich úkoly byly převedeny na zemské nebo spolkové orgány.<sup>32</sup> Ze zákona může být obcím uložena povinnost poskytovat veřejné služby, které jsou v zásadním zájmu místní komunity. Mezi příklady takových povinných úkolů patří např. kanalizační systémy, zásobování energií, řízení veřejné dopravy nebo likvidace odpadu. Naopak k příkladům dobrovolných úkolů samospráv patří výstavba a údržba obecních bytů, místní vodovody a kanalizace a pod.<sup>33</sup>

Zatímco v rámci vlastních úkolů ať už jsou povinné nebo nikoliv, není samospráva (na rozdíl od německých obcí) vázána pokyny federálních nebo zemských orgánů. Naproti tomu v rámci přenesené působnosti, podobně jako v ČR, Polsku či Srbsku jsou obce vázány pokyny orgánů vyšší úrovně správy, tedy spolkové či zemské vlády. Absence pokynů v rámci vlastních úkolů samospráv neznámá, že by nepodléhaly kontrole ze strany federace či jednotlivých zemí. Ty mají podle okolností např. právo na informace, právo na zrušení místních vyhlášek, jsou-li v rozporu se zákonem, a v teoretické rovině i právo rozpustit místní radu.<sup>34</sup> Spolkové země navíc dohlíží na rozpočty obcí z hlediska hospodárnosti, ziskovosti a účelnosti. Standardy dohledu se však mezi zeměmi mohou výrazně lišit. Důležitou charakteristikou povinných, resp. vlastních úkolů je, že samospráva je povinna je vykonávat, pokud je není schopná vykonávat, existují široké instrumenty dobrovolné spolupráce (např. oblast turismu), ale i nařízené meziobecní spolupráce (využívaná např. v oblasti školství, registrů, vodního a odpadového hospodářství).<sup>35</sup>

#### 4.2.4 Povinné úkoly samospráv v Maďarsku

Maďarsko je podobně jako ČR unitární stát s dvojstupňovou územní samosprávou, v rámci kterého lze odlišit obce (3155) a župy (19), mimo kterých nalezneme od roku 2013 i okresy (174), které však vykonávají činnosti státní správy. Maďarské obce jsou základní jednotkou územní samosprávy, přičemž podobně jako v dalších zemích se jedná o polytypický systém, tj. mezi obcemi lze rozlišit vesnice, města a okresní města a hlavní město, která se liší rozsahem kompetencí. Obce zmiňuje samotná ústava v článcích 31-35. Ačkoliv v rámci reformy veřejné správy došlo k dílčímu oslabení obcí v souvislosti s vytvořením okresních úřadů, stále lze označit postavení maďarských obcí z právního pohledu za relativně silné<sup>36</sup> (byť podíl financí ze státního rozpočtu se spíše mírně snižoval). Obce a kraje požívaly v minulosti dle ústavy silné prvky autonomie, které však byly spolu s novým (ústavním) zákonem o

<sup>32</sup>Rakouská spolková ústava, čl. 118.

<sup>33</sup>Gamper, A., Moreno, A. -M. (Ed.). (2012). Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective: Local government in Austria. INAP. str. 32.

<sup>34</sup>Rakouská spolková ústava, čl. 119A, odst. 7.

<sup>35</sup> Bischof, G., & Karlhofer, F. (Eds.). (2015). Austrian Federalism in Comparative Perspective. New Orleans: University of New Orleans Press. doi:10.2307/j.ctt1n2txpf str. 27.

<sup>36</sup> (Ed.). (2021). Local self government in Europe. In B. Brezovnik, I. Hoffman, & J. Kostrubiec, : Local Self-Government in Hungary (p. 434). Institute for Local Self-Government Maribor. str 215

místních samosprávách značně omezeny. Maďarské obce mají podobně jako v ČR samosprávný charakter a vykonávají úkoly odpovídající samostatné působnosti, přičemž můžeme rozlišit tzv. povinné obecní úkoly, alternativní obecní úkoly a fakultativní úkoly. Mimo vlastní působnosti lze u obecních úřadů a některých dalších orgánů obce identifikovat i přenesenou působnost (resp. tzv. přenesené úkoly), nicméně rozlišení mezi samostatnou a přenesenou působností není toliko silné, jako je tomu v ČR.

#### Charakteristika a příklady povinných úkolů

Namísto institutu přenesené působnosti, který je v ČR toliko nadužíván, jsou v Maďarsku v rámci samosprávy využívány tři typy úkolů, které se liší mírou autonomie resp. kontroly, přičemž na rozdíl od řady jiných zemí, kontrola nehledí jenom na hledisko zákonnosti, ale je i technického charakteru a reálně probíhá. Prvním typem úkolů jsou povinné obecní úkoly (viz § 13 zákona o místní samosprávě Maďarska). V zákoně není úplný výčet úkolů, ale pouze stanoven rámec a demonstrativní, leč poměrně široký výčet typických úkolů, které však lze podobně jako v ČR nalézt dále v celé řadě sektorových zákonů. Specifické postavení mají okresní obce a hlavní město (viz § 22-26 zákona o místní samosprávě).

Mezi povinné úkoly lze zařadit úkoly v souvislosti s územním rozvojem, správou obce (veřejné hřbitovy, veřejné osvětlení, kominictví atd.), školstvím (pouze mateřské školy), sociálními službami, službami péče o děti, základní zdravotní péčí (praktický lékař, zubní lékař atd.), zajištěním zdraví a životního prostředí (např. veřejná hygiena), kulturou (knihovny, veřejné vzdělávání, podporou umění a divadel atd.), místní ochranou životního prostředí, hospodařením s vodou, zajištěním pitné vody, odstraňováním a čištěním odpadních vod, správou bydlení, obranou a civilní obranou, záchrannou službou (zvládání katastrof), zajišťováním veřejné bezpečnosti obce, místního veřejného zaměstnání, úkolů souvisejících s místními daněmi, ekonomickým řízením a cestovním ruchem, úkoly souvisejícími se sportem a mládeží, menšinami a etnickými skupinami, nakládáním s odpady, službami dálkového vytápění, poskytováním prodejních příležitostí, víkendovými trhy (maloobchody, prvovýrobcí).<sup>37</sup>

Zajištění povinných úkolů je prioritou, čemuž odpovídá jak financování, tak nástroje kontroly a právního dohledu. Maďarsko má podobně jako ČR poměrně rozdrobenou obecní strukturu a ačkoli povinné úkoly nelze delegovat na jiné obce, existují možnosti mezi-obecní spolupráce, které stát podporuje.<sup>38</sup> V případě že obec není dlouhodobě schopna zajišťovat povinné úkoly, stát má teoretickou možnost vytvořit na úrovni okresu vytvořit tzv. společný obecní úřad. Zajištění povinných úkolů nesmí být ohroženo realizací fakultativních či alternativních úkolů, proto je realizace těchto úkolů dále podmíněna v několika ohledech. Fakultativní úkoly lze realizovat, pouze pokud jsou zajištěny povinné úkoly, zároveň by se nemělo jednat o úkoly v kompetenci jiných stupňů správy, pakliže není zajištěno jejich efektivnější zajištění na nižší úrovni se souhlasem vyššího stupně. Zatímco povinné úkoly jsou financovány skrze státní příspěvky, fakultativní a alternativní úkoly jsou financovány zpravidla z vlastních příjmů obce. Povinné úkoly lze obcím ukládat jedine zákonem. Všechny obce bez ohledu na velikost musí zajišťovat určité základní oblasti. Povinné úkoly obcí v Maďarsku do jisté míry nahrazují úkoly z přenesené působnosti (jako je tomu ČR). Zajímavostí je, že i u některých fakultativních a alternativních úkolů si stát

<sup>37</sup> Zákon o místních samosprávách 2011 CLXXXIX.

<sup>38</sup> (Ed.). (2021). Local self government in Europe. In B. Brezovnik, I. Hoffman, & J. Kostrubiec, : Local Self-Government in Hungary (p. 434). Institute for Local Self-Government Maribor. str. 213.

ponechává silné prvky kontroly, příkladem může být obecní policie, ale jsou i další oblasti, kde si stát ponechává kontrolu nad jejich realizací.<sup>39</sup>

#### 4.3 Inspirace pro Českou republiku

Z výše uvedeného (velmi stručného) nástinu dvojí systematiky úkolů obcí v SRN a dalších evropských zemí by pro Českou republiku mohla plynout nejedna zajímavá inspirace, a to zejména ze SRN. V nejobecnější rovině je to samotný pojem „povinný úkol“ (*Pflichtaufgabe* či *pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe*), který se v SRN nepoužívá jen jako teoretický postulát, nýbrž existuje přímo v zákonných textech, a to v obou systémech (monistickém i dualistickém). V SRN tak neexistuje pochybnost o tom, že v samostatné působnosti existují povinnosti, které obce musí plnit. Povinné úkoly je sice možné identifikovat i v dalších zemích, nicméně jejich samotné označení coby povinných úkolů nemusí (na rozdíl od SRN) zajišťovat jejich faktickou realizaci, pokud absentuje prvek kontroly jako např. v Srbsku.

Zavedení pojmu „povinný úkol“ do českého právního řádu by tak nejen obohatil teoretické vymezení úkolů územních samosprávných celků v právní teorii, nýbrž by napomohl ke změně chápání samostatné působnosti, která je často pojímána spíše jako prostor pro realizaci dobrovolných úkolů obcí podle svých personálních, resp. finančních možností, resp. jako prostor, do kterého stát vlastně vůbec nevstupuje. Ačkoliv je nesporné, že v ČR povinnosti obcí stanovené v samostatné působnosti na základě zákona rovněž existují, není tato skutečnost dostatečně akcentována. Zajímavým prvkem je i možnost podmínění realizace dobrovolných úkolů, pouze pokud jsou zajištěny povinné úkoly, jako je tomu v Polsku.

## II.

Samotné zavedení kategorie povinných úkolů obcí do českého právního řádu by mohlo přinést potřebnou změnu paradigmatu ve vnímání samostatné působnosti, resp. vzájemného vztahu mezi státem a obcemi ve smyslu vzájemného přiblížení obou subjektů. Tím se však možná inspirace z práva SRN nemusí nikterak vyčerpat. Česká republika by mohla přijmout nejen koncept samostatné kategorie povinných úkolů, do které by bylo zařazeno stávajících více než 100 úkolů, které jsou výše podrobněji analyzovány. Inspirací by mohla být především tvorba nových povinných úkolů obcí, což je v současnosti limitováno, a to rovněž za využití (pro samostatnou působnost zcela nové) souhrnné kategorie povinných úkolů s pokyny.

Skutečnost, že se tento typ povinných úkolů vyskytuje v tzv. monistickém systému, kam Českou republiku zařadit nelze, není relevantní, neboť oba systémy jsou v různých spolkových zemích vzájemně provázány. V čisté podobě se v žádné spolkové zemi nevyskytují<sup>40</sup>. Proč by se tedy Česká republika v případě zájmu nemohla inspirovat právě touto podkategorií povinných úkolů, jejichž konkrétní realizaci by regulovala za využití pokynů stanovených zákonem? Na rozdíl od přenesené působnosti by odpovědnost za výkon těchto úkolů neležel na státu, nýbrž na obcích, avšak stát by si zachoval určitou možnost zásahu do jejich výkonu, pokud by například co do svých výsledků měly být na celém území ČR jednotné (včetně opatření proti nečinnosti obce). Zdá se, že povinné úkoly s pokyny by mohly vhodně doplňovat stávající povinné úkoly na straně jedné a přenesenou působnost na straně

<sup>39</sup> (Ed.). (2021). Local self government in Europe. In B. Brezovnik, I. Hoffman, & J. Kostrubiec, : Local Self-Government in Hungary (p. 434). Institute for Local Self-Government Maribor. str. 218-219.

<sup>40</sup> Například: Fülling, Daniel: Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht: Auswirkungen eines Systemwechsels, ke stažení: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/50805>.



druhé. Jak ukazuje příklad Srbska, samotné označení povinných úkolů se současnou absencí určitých prvků kontroly nezaručuje jejich faktickou realizaci, tu mohou představovat právě zmíněné pokyny.

### III.

V České republice dochází k nadužívání přenesené působnosti, a to především na úrovni obcí s rozšířenou působností. Drtivá většina ostatních obcí nemá personální a finanční kapacity k výkonu důležitých veřejných služeb, které však nemusí být vždy vykonávány v přenesené působnosti. Snad nejdůležitější inspirací proto představuje možné využití zákonné povinnosti spolupracovat v případě, kdy určitý povinný úkol (s pokynem či bez pokynu), který musí obec na základě zákona plnit, může mít určitý nadmístní význam. V těchto případech by v úvahu přicházela povinná (zákonná) meziobecní spolupráce v samostatné působnosti při výkonu konkrétních činností.

Meziobecní spolupráce je podle platné právní úpravy obecního zřízení sice vyhrazena výlučně samostatné působnosti, avšak pouze na základě dobrovolnosti. Povinně koncipovaná meziobecní spolupráce k řešení konkrétních povinných úkolů, de facto veřejných služeb, by mohla pozitivně ovlivnit stávající komunální prostředí, které je výrazně limitováno ve své funkčnosti přílišným počtem obcí, které mají sice určité povinnosti, avšak pouze ve velmi limitované a téměř nevynutitelné podobě, neboť platná právní úprava postrádá sankce.



## 5. Závěr

Při analýze jednotlivých úkolů obcí pracuje legislativa, právní praxe i právní teorie v České republice jen s pojmy samostatná a přenesená působnost. Žádná další kategorie úkolů obcí či subkategorie obou jmenovaných působností v českém právním řádu neexistuje. Na samostatnou působnost se nahlíží jako na unifikovanou oblast, která je všem obcím v ČR společná. Samostatná působnost je však vnitřně diferencovaná a lze zde nalézt nejméně tři okruhy úkolů, které obce vykonávají. Jedním z těchto okruhů v rámci samostatné působnosti jsou i tzv. povinné úkoly, kterými se zabývá právě dokončená analýza.

Analýza vychází z předpokladu, že ačkoliv v českém právním řádu neexistuje kategorie povinných úkolů obcí, přesto zde (materiálně) jednotlivé povinné úkoly existují. Tomu odpovídá i první ze dvou hlavních cílů, které si analýza ve svém úvodu vytýčila, a kterým je popis a kategorizace jednotlivých povinných úkolů obcí v právním řádu ČR. Druhý vytýčený cíl směřuje do budoucnosti: na základě příkladů ze zahraničí má analýza ukázat, jak by bylo možné v právním řádu ČR kategorii povinných úkolů využít.

### II.

Důležitým pojmovým znakem povinných úkolů obcí je jejich veřejnoprávní kompetence, tj. přímé či nepřímé rozhodování o právech a povinnostech právnických a fyzických osob. V tomto ohledu se povinný úkol samosprávy kvalitativně přibližuje přenesené působnosti. Na rozdíl od výkonu státní správy orgány obcí zde však absentují vztahy podřízenosti a nadřízenosti, resp. výkon dozoru a kontroly se týká toliko otázek zákonnosti.

V právním řádu ČR bylo ve 40 analyzovaných zákonech nalezeno celkově 125 jednotlivých činností, které je možné podřadit pod pojem povinný úkol. Podle intenzity vlivu na práva a povinnosti FO/PO, resp. obsahu veřejného zájmu, který zajišťují, byly povinné úkoly rozříděny do 10 kategorií, z nichž nejdůležitější představovala kategorie 1 „*zajišťování věcných funkcí a potřeb*“. Ta rovněž čítala nejvíce zmapovaných činností, celkově 39. Ostatní kategorie (2 až 10) nemají v relaci ke kategorii 1 tak výrazný dopad na práva a povinnosti FO/PO, resp. jejich vliv je pouze nepřímý.

Do zmíněných 39 činností v kategorii 1 spadají jak všeobecné známé kompetence obcí v oblasti základního a mateřského školství, odpadového hospodářství, veřejného pohřebnictví, požární ochrany, či úpravy a údržby místních komunikací a chodníků rovněž méně známé kompetence, kterými jsou například určité kompetence v sociální oblasti (sociální služby, ochrana dětí), ochrana přírody a krajiny (obligatorní použití odvodu na rozvoj ŽP v obcích) či povinnost obce provádět protidrogovou politiku podle zákona o ochraně před škodlivými účinky návykových látek.

Obligatornost povinností vyplývajících z kategorie 1 je limitována tím, že již zákon samotný stanoví možnosti, jak povinnost splnit náhradním způsobem. Většinou jde o možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu, (jinou) smlouvu mezi obcemi (např. veřejné pohřebnictví), využitím meziobecní spolupráce či finanční spoluúčasti. V oblasti školství stanoví zákon rovněž ingerence krajského úřadu, (tj. přenesená působnost), v případech, kdy výkon samostatné působnosti selhává.

Vedle obligatorních kompetencí, které vykonávají všechny obce v ČR, lze v kategorii 1 a 2 (*Plnění povinností ve vztahu k regulovaným činnostem*) nalézt rovněž fakultativní kompetence, které se povinným úkolem stanou až po rozhodnutí obce vykonat určitou činnost (např. poskytnutí náhrady v případě změny územního plánu, poskytnutí náhrady v případě škody způsobené strážníkem obecní policie či vymáhání nákladů po vlastníkovi odstraněné stavby).

### III.

Povinné úkoly samosprávy nejsou dosud uceleně zakotveny jako samostatný institut, jako kompetenční kategorie, přesněji zvláštní druh samostatné působnosti. Z praktického hlediska však mohou povinné úkoly samosprávy představovat zajímavou alternativu přenesené působnosti. Ve srovnání s přenesenou působností přinášejí tyto úkoly některé významné výhody:

- 1) Povinné úkoly především dovolují zdůraznit a reálně uplatnit zvýšený zájem státu na plnění určitých funkcí samosprávy, a přitom méně intenzivně zasahují do mechanismů fungování samosprávy, méně omezují samosprávu než přenesená působnost.
- 2) Větší volnost samosprávy při uskutečňování povinných úkolů současně zvyšuje pružnost regulace a umožňuje ji případně lépe přizpůsobit potřebám úpravy konkrétní kompetence a výkon kompetence místním podmínkám.
- 3) Povinné úkoly samosprávy umožňují zpřehlednit kompetenci samosprávy vytvořením jediné vnitřně diferencované kategorie působnosti namísto rozptýlené kasuistické úpravy.
- 4) Rozšíření povinných úkolů samosprávy by mohlo přispět k omezení rozsahu v ČR příliš rozšířené přenesené působnosti a tím snížit jinak obtížně odstranitelné problémy s jejím řízením ústředními orgány.
- 5) Povinné úkoly samosprávy dovolují zachovat i v oborech s potřebnou ingerencí státu klíčový význam samostatné působnosti, ve které se projevuje vlastní smysl existence samosprávy.

### IV.

Analýza prokázala, že v českém právním řádu povinné úkoly obcí v samostatné působnosti materiálně existují. Jejich existence však není výsledkem systematické činnosti zákonodárce, nýbrž nahodilostí, ač jde v některých případech o dlouhodobou působnost obcí (školství, veřejné pohřebnictví, požární ochrana či katastrální zákon).

Při přípravě nové legislativy se jen omezeně přihlíží k obsahu samostatné působnosti, kterou mají obce rovněž v jiných oblastech, než která je předmětem konkrétního legislativního procesu. Mezi jednotlivými povinnými úkoly obcí není žádný vzájemný vztah, jde o izolované kompetence, které (dosud) nemají společného jmenovatele. Veřejnoprávní povinnosti obcí v samostatné působnosti nejsou navíc předmětem žádné odborné diskuse. Rovněž všeobecné povědomí o povinných úkolech obcí ve výše vymezeném rozsahu je v podmínkách ČR nízké.

Připočte-li se k popsaným skutečnostem nedostatečná finanční a personální kapacita malých obcí, není záhadou, proč v ČR dlouhodobě dochází na úrovni ORP k nadužívání přenesené působnosti. Vzhledem k diferenciaci obcí podle výkonu přenesené působnosti je důvodné, proč stát zákonem některé kompetence svěřuje obcím s rozšířenou působností, které mají na rozdíl od ostatních dostatečnou ekonomickou a personální kapacitu k jejich výkonu. Přitom bohužel není rozhodné, že se často jedná o takové kompetence, které by mohly (a měly) být vykonávány s ohledem na svůj charakter v samostatné působnosti. Na skutečnost „fingování výkonu přenesené působnosti“ poukázal recentně i Nejvyšší správní soud ČR v oblasti veřejného opatrovnictví.

Tuto praxi státu ještě výrazněji umocňuje skutečnost, že výkon meziobecní spolupráce, který by se mohl týkat rovněž té kategorie samostatné působnosti, kterou tato analýza vymezila jako povinné úkoly, je v podmínkách České republiky pro obce striktně fakultativní dobrovolný svazek obcí.

Kompetenční rozdělení mezi státem a obcemi dlouhodobě není optimální, neboť základem územní samosprávy je správa svých vlastních záležitostí, a nikoliv výkon státní správy, která v podmínkách ČR převládá.



## V.

Z analyzovaných zahraničních zkušeností SRN, Polska, Srbska a Rakouska vyplynulo několik zajímavých inspirací. První z nich je využitelnost kategorie povinných úkolů coby části samostatné působnosti. Tato kategorie by byla vhodná pro takové úkoly obcí, které by měly být vykonávány v samostatné působnosti, do kterých by stát však mohl určitým způsobem (na základě zákona) vstupovat.

Výkon určité činnosti v samostatné působnosti nemusí totiž nutně znamenat, že by stát ztratil nad touto činností kontrolu, což dokazují tzv. povinné úkoly s pokynem, známé z právní úpravy v SRN, které jsou rovněž zajímavou inspirací pro ČR.

*Last but not least* tvoří třetí, rovněž velmi důležitou inspiraci, skutečnost, že meziobecní spolupráce nemusí být pojímána jen dobrovolně, jako je tomu v České republice. Povinná meziobecní spolupráce při řešení vybraných povinných úkolů (v hranicích SO ORP, coby přirozených mikroregionů, jak navrhuje zmíněná Koncepce), by mohla aspoň částečně zmírnit důsledky značného komunálního roztržnění v ČR.

## VI.

Povinné úkoly samosprávy mají pochopitelně také své limity. Při regulaci povinných úkolů je třeba respektovat jejich charakter samostatné působnosti. Nelze jich proto využít tam, kde je třeba nejen zajistit výkon určitých činností, ale i možnost státu působit na tento výkon metodami spojenými s věcnou nadřízeností.

Přes toto základní omezení mohou být povinné úkoly samosprávy při systematické úpravě a s tím spojeným potenciálem vyššího rozšíření užitečnou formou dělby kompetencí mezi státem a samosprávou dovolující respektovat autonomii samosprávy na straně jedné a zájem státu na straně druhé. Vzrůstající složitost společenských vztahů si přitom vyžádá větší pestrost regulačních forem a přechodných kategorií, ke kterým povinné úkoly nepochybně patří.

Analýza upozorňuje na dlouhodobě neřešený problém kompetenčního vymezení vztahu mezi státem a obcemi, kdy obce z řady důvodů vykonávají příliš státní správy, místo toho, aby některé kompetence vykonávaly v samostatné působnosti. Kategorie povinných úkolů samosprávy a ostatní zajímavé zahraniční vzory mohou posloužit k narovnání tohoto vzájemného vztahu, bude-li k tomu na obou stranách patřičná vůle. Předkládaná analýza je prvním počinem MV k diskusi na toto rozsáhlé téma.

Na základě podnětů, které MV obdrží v diskusi od územních partnerů, zejména komunálních svazů, je možné v budoucnu uvažovat o legislativním zakotvení kategorie povinných úkolů obcí.