

KDY JE ROZHODNUTÍ ORGÁNU OBCE NICOTNÉ?

JOSEF VEDRAL

OBECNĚ K VĚCNÉ A FUNKČNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Teorie (nejen) správního práva vcelku tradičně rozlišuje mezi věcnou a funkční příslušností správního orgánu, resp. orgánu veřejné moci jako takového. Podle naší meziválečné teorie správního práva „věcná příslušnost určuje věci, jejichž obstarávání patří do kompetence určité kategorie úřadů správních,“¹ zatímco „funkční příslušnost znamená rozvrh kompetence mezi různé stupně téže úřední kategorie nebo mezi různé orgány veřejného vrchnostenského svazu“.² Funkční příslušnost měla tedy jak vertikální tak horizontální rozměr.

Podle soudobé teorie správního práva „věcná příslušnost určuje orgán, který má v dané věci z hlediska hmotněprávních kategorií působnost (jde o vztahy, v nichž je povolán plnit své úkoly) a pravomoc (tj. je oprávněn vydávat v dané věci individuální správní akty). Úprava věcné příslušnosti musí vycházet i z organizace správy a do ní zabudovaných instančních vztahů, proto je její součástí i určení orgánu, který rozhoduje v první instanci.“³ Naproti tomu funkční příslušnost se chápe jako součást věcné příslušnosti a je „institutem, který si vynucuje rozmanitost organizace správy, např. vytvářením takových útvarů, jako jsou orgány při orgánu, popř. zvláštní útvary uvnitř správního orgánu se specializovanou činností. Také subjekty samosprávy a další právnické osoby si obvykle vytvářejí vlastní organizační strukturu a je třeba odpovědět na otázku, který z jejich orgánů bude v určité věci rozhodovat. Záleží na zvláštních zákonech, ponechají-li to na vnitřních předpisech, nebo zda přímo určí příslušný orgán.“

V zásadě stejným způsobem definuje instituty věcné a funkční příslušnosti teorie civilního práva procesního, kdy „věcná příslušnost určuje soudy (článek soudní soustavy), které jsou příslušné projednat a rozhodnout věc jako soudy prvního stupně“, zatímco funkční příslušnost „určuje dělení působnosti mezi soudy různých článků soudní soustavy při projednání jedné a téže věci. Jinak řečeno určuje, který soud rozhoduje o opravných prostředcích, ať už řádných nebo mimořádných.“⁴ V případě funkční pří-

¹ Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. 2. přepracované vydání, Praha 1937, s. 91.

² Tamtéž, s. 94.

³ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009, s. 388.

⁴ Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, 3. vydání, Praha, ASPI, 2004, s. 121.

slušnosti soudů z pochopitelných důvodů odpadá druhá část tohoto institutu, pod níž správní právo chápe příslušnost konkrétního orgánu „veřejného vrchnostenského svazu“.

S vydáním rozhodnutí ve správním řízení mimo meze věcné a/nebo funkční příslušnosti spojuje právní řád určité právní důsledky – (absolutní) nedostatek věcné příslušnosti má (obvykle)⁵ za následek nicotnost správního aktu, zatímco nedostatek příslušnosti funkční „pouhou“ nezákonnost, i když ani to nemusí být nesporné (jde o to určit, resp. shodnout se na tom, kterou příslušnost budeme pokládat za příslušnost věcnou a kterou „jen“ za příslušnost funkční). Současná komentářová literatura vztahující se k nynějšímu správnímu řádu s nedostatkem funkční příslušnosti nicotnost nespojuje, a to zřejmě ani v případě, kdy je stanovena zákonem, alespoň není tento případ výslovně zmiňován a naopak se uvádí, že „v souvislosti s nicotností z důvodu věcné nepříslušnosti je třeba odlišovat věcnou a funkční nepříslušnost. O funkční nepříslušnosti hovoříme u obcí a krajů, neboť v rámci obce a kraje existuje několik správních orgánů ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a je třeba určit, který z nich bude v konkrétní věci vést řízení. Například v rámci obce může vést správní řízení obecní úřad, rada obce, komise rady obce či zvláštní orgán obce. Potom v případě, kdy by např. přestupkové řízení vedla komise k projednávání přestupků zřízená jako zvláštní orgán obce, ačkoliv byl k řízení podle zákona příslušný obecní úřad, nelze hovořit o věcné, ale o funkční nepříslušnosti komise k projednávání přestupků. Rozhodnutí vydané komisí tedy nebude nicotné, ale „pouze“ vydané v rozporu s právními předpisy.“⁶

Podobně uvažoval i Hoetzel, u něhož se můžeme dočíst, že mezi paakty patří „projev úřadů naprosto nepřislušných. [...] Pochybnosti však vznikají, pokud jde o různé stupně téhož ústrojí správního. Živnostenský řád provádějí úřady politické, a to tak, že I. stolicí může býti jak okresní úřad, tak zemský úřad nebo ministerstvo průmyslu a obchodu. Stejně je tomu např. u obce, kde působnost úřední je rozdělena mezi starostu, obecní radu a zastupitelstvo. Ptáme se: jest paaktem úkon, který místo zemského úřadu provedl úřad okresní nebo vice versa? Padá na váhu skutečnost, jak je vymezena působnost mezi jednotlivými články téhož správního ústrojí, zda přesným výpočtem věcí nebo elastičtější formulí asi toho znění, že vyšší úřad je I. stolicí, když jde o podnik hospodářský a jinak důležitější. Neshledával bych absolutní nepřislušnosti tehdy, kdyby akt vydal úřad hierarchicky vyšší, než jak právní řád předpisuje, už proto, že dává záruky větší objektivnosti a odbornosti; z této presumpce musíme vycházeti; kromě toho tento vyšší úřad jest zpravidla stolicí odvolací, a již z toho důvodu není absolutně nepřislušný o věci jednati. Jde o pouhou různost funkce (to je nyní také stanovisko nejv. správního soudu).“⁷ Zdá se tedy, že – byť to neříká zcela jasně – odkazuje-li také na „obce, kde působnost úřední je rozdělena mezi starostu, obecní radu a zastupitelstvo“, nedomníval se zřejmě, že by důvodem nicotnosti měla být skutečnost, že rozhodl jiný orgán obce, než který rozhodnout měl.

⁵ „Obvykle“ z toho důvodu, že nelze zcela vyloučit (a naopak se připouští) možnost zrušení nicotného rozhodnutí v odvolacím řízení, vyjde-li tato skutečnost (nicotnost) v průběhu odvolacího řízení najevo, resp. možnost zrušení takového rozhodnutí v řízení přezkumném (srov. např. Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, LINDE Praha, a.s., 2006, s. 233–234).

⁶ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář 2. vydání, Praha, C. H. Beck 2009, s. 287–288.

⁷ Hoetzel, dílo cit. v pozn. č. 1, s. 289.

Komentářová literatura vztahující se k předchozímu správnímu řádu z r. 1967 mluvila však o nicotnosti rozhodnutí i v souvislosti s nedostatkem funkční (tedy nejen věcné) příslušnosti, kdy „porušení funkční příslušnosti při rozhodování má stejné důsledky jako při rozhodování věcně nepřislušného orgánu, a vede tedy k nicotnosti aktu“.⁸ V jiném komentáři k předchozímu správnímu řádu se uvádělo, že „posouzení funkční příslušnosti je významné v případě organizačních složek konkrétních správních orgánů, které zákon pro ten který druh správního řízení výslovně označuje za správní úřad. Tam, kde rozhodne namísto zákonem výslovně označeného správního úřadu jiný správní úřad, byť se bude jednat jen o jinou organizační složku příslušného správního orgánu (například místo živnostenského úřadu obce rozhodne stavební úřad obce), jedná se v případě konkrétního správního aktu o správní akt nicotný. Jiná situace však nastane v případě, pokud ve věci rozhodne jiná organizační složka správního orgánu než ta, která je k rozhodnutí příslušná podle interního organizačního řádu, který nemá povahu obecně závazného předpisu (např. ve věci rozhodne za obec místo odboru vnitřních věcí sekretariát starosty). Jelikož v tomto případě navenek rozhoduje obec, kdy zákon příslušnost konkrétního odboru k vydání rozhodnutí neupravuje, vydané rozhodnutí nemá nicotnou povahu, právně existuje a platí presumpce jeho správnosti.“⁹

Tady se tedy z hlediska důsledků porušení pravidel o příslušnosti při vydávání rozhodnutí rozlišovaly případy, kdy příslušnost stanovil přímo zákon, od případů, kdy byla stanovena na základě zákona interním aktem správního orgánu. Je ovšem otázkou, zda v případě „organizačních složek správního orgánu“, tzn. z pohledu citovaného komentáře vlastně odborů obecního úřadu, dá se vůbec dnes ještě mluvit o funkční příslušnosti jakožto příslušnosti podléhající zákonné úpravě. Nelze totiž přehlédnout, že předchozí správní řád upravoval funkční příslušnost přece jen poněkud jinak než ten stávající, což bylo dáno především jiným modelem organizace veřejné správy. Podle správního řádu z r. 1967 sice podobně jako podle toho stávajícího platilo, že k řízení jsou věcně příslušné správní orgány, které určuje zvláštní zákon (§ 5 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.), současně však bylo stanoveno, že je-li příslušný k řízení národní výbor, provádí řízení příslušný odbor národního výboru, přičemž není-li takový odbor zřízen, řízení provádí příslušná komise národního výboru, a není-li zřízena ani taková komise, řízení provádí rada národního výboru (§ 6 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.). Zvláštní právní předpisy měly kromě toho stanovit, ve kterých věcech jsou příslušné k řízení správní komise národního výboru (§ 6 odst. 2 tohoto zákona). Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uváděla, že „na rozdíl od dosavadní úpravy upravuje se alespoň v obecné formě funkční příslušnost orgánů národních výborů s úmyslem přispět k upevnění správné dělby práce mezi těmito orgány (sic!) a k vytvoření příznivějších předpokladů pro jejich rozhodovací činnost ve správním řízení. Určení funkční příslušnosti orgánů národních výborů je v souladu se zákonem o národních výborech a vychází z koncepce, podle níž je rozhodovací pravomoc ve správních záležitostech občanů a organizací svěřena především odborům národních výborů.“

⁸ Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2003, s. 29.

⁹ Ondruš, R. a kol.: Správní řád. Komentář. Praha, Linde Praha a.s., 2003, s. 78.

Hlavním důvodem však bylo spíše ne zcela jasné postavení národních výborů v tehdejšímu systému státní správy, kdy je zákonná úprava (zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech) charakterizovala jako orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a v obcích a současně jako zastupitelské sbory pracujícího lidu, které jsou složeny z poslanců, kteří jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním (§ 1 odst. 1 a 2 zákona o národních výborech). Národním výborem přitom ale nebyl jen onen sbor poslanců tvořících tzv. plenární zasedání národního výboru, ale národní výbor tvořily i další „orgány“. Současně tak zákon upravoval i „orgány národních výborů“, tedy vlastně orgány orgánu, byl-li národní výbor samotný jako celek orgánem státní moci a správy. Orgány národního výboru byly již zmíněné plenární zasedání národního výboru a dále rada národního výboru, komise a správní komise, výbory lidové kontroly, odbory národního výboru a nakonec ještě zvláštní orgány pro výkon státní správy (§ 39 až 65 zákona o národních výborech). Bylo tedy sporné, co je to vlastně národní výbor, zda jde o jediný orgán nebo o uskupení více orgánů.¹⁰

Toto ne zcela jasné pojetí národních výborů a jejich orgánů částečně přešlo i do obecního zřízení z r. 1990 a svým způsobem i do obecního zřízení z r. 2000, kdy zejména ono první obecní zřízení z r. 1990 se stalo poměrně svéráznou směsí institutů převzatých ze zákona o národních výborech z r. 1967 a z obecního zřízení z r. 1864 (které mimochodem nebylo nikdy formálně zrušeno). Podle původního i stávajícího obecního zřízení se na odbory může členit už samozřejmě ne národní výbor ale obecní úřad jako orgán obce, zůstala možnost svěřit komisím obecní rady výkon státní správy (přenesené působnosti) a obecní zřízení a v návaznosti na něj pak některé speciální zákony (např. zákon o přestupcích) nadále počítají se zřizováním tzv. zvláštních orgánů pro výkon státní správy, což jsou všechno instituty přejaté zcela nebo v pozměněné podobě ze zákona o národních výborech z r. 1967 (z obecního zřízení z r. 1864 byl převzat zejména smíšený model samostatné a přenesené působnosti a struktura orgánů obce).

Zejména do postavení odborů obecního úřadu (§ 109 odst. 2 obecního zřízení) se tak promítá postavení odborů národního výboru jakožto výkonných orgánů národního výboru (§ 61 a násl. zákona č. 69/1967 Sb. a § 6 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.). Správní praxe (částečně zřejmě z důvodů kontinuity fungování veřejné správy a také jistě pod dojmem mnohdy ne zcela šťastné terminologie některých zákonů, které mluví o stavebních, matričních, vodoprávních či živnostenských úřadech, silničních správních úřadech nebo o orgánech ochrany přírody či orgánech ochrany ovzduší, aniž by však šlo o nějaké samostatné orgány, neboť jde jen o vyjádření kompetence obcí v dané oblasti veřejné správy) a někdy i přímo zákonná úprava jim tak i dnes přisuzuje až téměř postavení samostatných správních orgánů (projevuje se to především v některých správních řízeních, kdy mají různé odbory jednoho a téhož obecního či krajského úřadu tendenci vystupovat vůči sobě jako samostatné správní orgány), ač jde jen o vnitřní součásti obecního úřadu.

¹⁰ Srov. např. Vedral, J.: Správní právo v období 1945–1989, in Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V.: Komunistické právo v Československu, Kapitoly z dějin bezpráví, Brno 2009, s. 622 a násl.

Zmínit je třeba zejm. § 1 písm. a) zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, podle něhož jsou živnostenskými úřady obecní živnostenské úřady, kterými jsou odbory (!) obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, krajské živnostenské úřady, kterými jsou odbory krajských úřadů, a na území hlavního města Prahy živnostenský odbor Magistrátu hlavního města Prahy. Obdobnou úpravu ve své době obsahoval i někdejší zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (zákon č. 284/1991 Sb.), podle něhož okresními pozemkovými úřady byly samostatné (!) referáty okresních úřadů a na území hlavního města Prahy pozemkový úřad hlavního města Prahy, kterým byl samostatný (!) odbor Magistrátního úřadu hlavního města Prahy. Rozdíl mezi věcnou a funkční příslušností orgánů obcí tedy i díky těmto tendencím byl a dodnes zůstal mnohdy ne zcela jasný, čehož důsledkem jsou možná i výše citované radikálně odlišné názory na nicotnost rozhodnutí na úrovni obce objevující se v soudobé komentářové literatuře.

S právními důsledky porušení pravidel o věcné a funkční příslušnosti se musela po r. 1990 nějak vyrovnat i soudní judikatura. V ní v průběhu 90. let minulého století převládl názor, že zatímco absolutní věcná nepříslušnost je důvodem nicotnosti, nedostatek funkční příslušnosti ji naopak nezpůsobuje. K tomuto závěru došly soudy ve správním soudnictví zatím jen v souvislosti s rozhodováním o rozkladu, kdy bylo judikováno, že „je-li rozhodnutí o rozkladu vydáno – v rozporu s kogentním ustanovením § 61 odst. 2 spr. ř. – někým jiným než ministrem (vedoucím ústředního orgánu státní správy), je takovým postupem porušen zákon v ustanoveních o příslušnosti. Nejde tu o nepříslušnost věcnou (k níž by soud musel přihlídnout z úřední povinnosti, a která by způsobila nulitu aktu), ale o nepříslušnost funkční (porušení pořadu správních stolic), která způsobuje nezákonnost výsledného aktu.“¹¹

Tento příspěvek se však zabývá možnými právními důsledky toho, že rozhodnutí ve správním řízení (bez ohledu na to, zda v samostatné nebo přenesené působnosti) vydá orgán obce, který k tomu není příslušný podle kompetenčních ustanovení obecního zřízení či jiného zákona, tzn. že daná věc sice spadá do (samostatné nebo přenesené) působnosti obce, ale rozhodnutí vydá jiný orgán obce, než který by ho podle zákona (či podle modifikovaného rozdělení kompetencí mezi orgány provedeného na základě obecního zřízení) vydat měl. V případě, kdy orgán obce vydá rozhodnutí ve věci, která je zcela mimo samostatnou i přenesenou působnost obce, zřejmě nebude o nicotnosti takového rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti pochyb.¹² Přitom je třeba

¹¹ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, č.j.: 6 A 202/95 z 30. 9. 1998, SoJ. Č. 4 ročník 1999, s. 109, č. 410/1999 nebo téhož soudu č.j.: 6 A 86/96 z 21. 9. 1998, SoJ., č. 16 ročník 1998, s. 500, č. 347/1998.

¹² Složitější to nicméně může být v případě kraje, když je § 77 odst. 1 správního řádu stanoveno, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, což však neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. V § 178 odst. 2 větě druhé správního řádu je však stanoveno, že nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad, což ve spojení s § 89 odst. 1 správního řádu platí jak pro řízení v přenesené tak i samostatné působnosti (viz též § 67 odst. 1 písm. a) krajského zřízení). Otázkou pak je, zda v případě, kdy by krajský úřad jako nadřízený orgán orgánu obce vydal rozhodnutí ve věci, která spadá do samostatné působnosti obce, bylo toto rozhodnutí nicotné nebo „jen“ nezákonné, neboť přece jen je něco jiného vztah nadřízenosti a podřízenosti v oblasti státní správy a instancní vztahy ve správním řízení vedeném v samostatné působnosti (působnost kraje jako odvolacího orgánu je nadto působností přenesenou, a to i v případě, kdy rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí obce vydanému v samostatné působnosti, neboť pravomoc odvolacího orgánu přešla na krajské úřady z úřadů okresních, kde tato působnost byla výkonem státní správy, neboť nemohla být ničím jiným – přechodem na krajské úřady se z této působnosti však jistě nestala samostatná působnost krajů).

vzít v úvahu nejen ustanovení samotného správního řádu ale i obecního zřízení a dalších zákonů, které mnohdy samy přímo stanoví (funkční?) příslušnost toho kterého orgánu obce.

VĚCNÁ A FUNKČNÍ PŘÍSLUŠNOST (ORGÁNŮ) OBCE

Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona a podle § 77 odst. 1 tohoto zákona je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, nicotné, což neplatí jen tehdy, pokud rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Podle § 130 odst. 1 pak platí, že stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad. Podobné pravidlo platí i pro další veřejnoprávní korporace, resp. právnické osoby jako takové (§ 130 odst. 2 a 3 správního řádu).

Zatímco ze samotného textu § 10 je zřejmé, že se týká působnosti věcné, ustanovení § 130 se chápe tak, že upravuje příslušnost funkční, tedy funkční příslušnost spočívající v určení konkrétního orgánu právnické osoby, který má za ni provádět úkony ve správním řízení. Funkční příslušnost spočívající v zákonném určení toho, které správní orgány budou danou věc projednávat v instanční linii, tedy ona druhá složka funkční příslušnosti, je upravena zejm. v § 89 odst. 1 v případě odvolacího řízení a v § 152 odst. 2 v případě rozkladu.

Rozdělení kompetencí spadajících do (samostatné nebo přenesené) působnosti obce mezi jednotlivé orgány obce upravuje jednak (obecně) obecní zřízení a jednak (konkrétně pro konkrétní agendy spadající do samostatné či přenesené působnosti) některé další zákony upravující ten který úsek veřejné správy. Ustanovení obecního zřízení i dalších zákonů o dělbě kompetencí mezi jednotlivé orgány obce jsou „neutrální“ z hlediska toho, zda jde činnosti spadající do působnosti správního řádu a odkazují obecně jen na samostatnou nebo přenesenou působnost (§ 84 odst. 1, § 99 odst. 1 a 2, § 109 odst. 3 a § 106). Obecně platí, že výkon samosprávy je záležitostí především volených orgánů, tzn. zastupitelstva, rady a starosty, zatímco výkon státní správy je záležitostí ostatních orgánů obce, které vznikají jinak než volbou, tzn. především obecního úřadu, popř. zvláštních orgánů a/nebo k tomu pověřených komisí obecní rady. Neplatí to bezvýjimečně – i volené orgány vykonávají v některých případech na základě zákona státní správu (např. pravomoc zastupitelstva schvalovat nařízení obce nebo pravomoc obecní rady vydávat některá opatření obecné povahy podle stavebního zákona) a naopak na výkonu samosprávy mohou participovat i orgány nevolené. Jde zejména o činnost tajemníka obecního úřadu, byť nejde v jeho případě o orgán obce ale součást orgánu – obecního úřadu. Dalším příkladem je § 22 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je stanoveno, že obecní úřad rozhoduje v samostatné působnosti o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále podle odstavců 4 až 6 tohoto ustanovení, přičemž přitom postupuje podle zákona o správě daní a poplatků, od 1. 1. 2011 podle daňového řádu.

Právní úprava v posledních letech poněkud zatemnila skutečnost, zda v případě samosprávy a státní správy (samostatné a přenesené působnosti) na úrovni obce jde o (věcnou) působnost obce jako subjektu veřejné správy (příčemž funkční příslušnost jednotlivých jejích orgánů vyplývá z organizační normy, tzn. obecního zřízení) nebo zda jde přímo o věcnou působnost jednotlivých orgánů obce jako správních orgánů (§ 1 odst. 1 správního řádu). Pokud by tomu bylo tak, že by šlo o věcnou příslušnost vždy jen konkrétního orgánu obce, je otázkou, zda by mělo v těchto případech nadále smysl mluvit o „samostatné působnosti obce“. Případů, kdy obec postupuje při výkonu samostatné působnosti podle částí druhé a třetí správního řádu, tzn. vydává rozhodnutí ve správním řízení, je na druhou stranu minimum (jde zejména o rozhodování o ukládání pokut podle § 58 obecního zřízení), i tak by ale zřejmě nemělo smysl mluvit o „samostatné působnosti obce“ (v případech, kdy se nepostupuje podle správního řádu – viz zejm. § 1 odst. 3 správního řádu) a vedle toho o „samostatné působnosti orgánu obce“, pokud by šlo o postupy a úkony správnímu řádu podléhající.

Historicky šlo přitom o „působnost obce“ a nikoliv „působnost orgánu obce“, a to i v případě působnosti přenesené, která nás z hlediska předmětu příspěvku zajímá mnohem více, neboť právě v přenesené působnosti se vydává drtivá většina rozhodnutí ve správním řízení. Např. u Hoetzela se tak v této souvislosti dočteme, že „z předpisů českého obec. zřízení plyne, že přenesenou působností je pověřena sama obec, která ji však může vykonávat jen obecním starostou. Není tedy u nás volen princip jinde ujatý, že přenesenou působností je pověřen jen určitý orgán obce.“¹³

Základy organizace správy obce obsahuje Ústava ČR v hlavě sedmé, podle níž je obec samostatně spravována zastupitelstvem, jehož působnost¹⁴ může být stanovena jen zákonem, a které rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku (čl. 101 odst. 1, čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy). Jiné orgány obce (ani kraje) než zastupitelstvo Ústava výslovně nezmiňuje, v čl. 105 ale obecně předpokládá možnost svěřit státní správu „orgánům samosprávy“ (bez bližšího upřesnění) a v čl. 79 odst. 3 umožňuje, aby „orgány územní samosprávy“ (opět bez určení konkrétního orgánu) vydávaly na základě zákonného zmocnění právní předpisy (jde o právní předpisy v přenesené působnosti, vydávání právních předpisů v působnosti samostatné, tzn. obecně závazných vyhlášek, vyhrazuje Ústava v čl. 104 odst. 3 zastupitelstvu). Úmyslem tvůrců Ústavy jistě nebylo vyloučit možnost existence dalších tradičních orgánů obce (a od r. 2000 též kraje). To dokládají ustanovení obecního zřízení a to, že tato skutečnost, tzn. existence dalších orgánů obce (a kraje) na základě příslušných organizačních zákonů, není nijak zpochybňována.

¹³ Hoetzel, dílo cit. v pozn. č. 1, s. 195.

¹⁴ Na první pohled jde jen o působnost zastupitelstva jako orgánu obce, spíše ale jde ve skutečnosti o samostatnou působnost jako takovou, přesněji řečeno tu samostatnou působnost, která má povahu veřejné moci a na kterou tedy dopadá čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť pokud jde o onu nevrchnostenskou složku samostatné působnosti, platí i pro obec pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 3 Listiny, tzn. každý (i právnická osoba, vč. veřejnoprávní korporace) může činit to, co zákon nezakazuje. Jinak lze ale asi jen těžko připustit, aby působnost, tzn. veřejná moc, jiných orgánů obce mohla být stanovena jinak než zákonem, což by ostatně naráželo i na již zmíněný čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

V čem však již spory být mohou a také jsou (a co bezprostředně souvisí s tématem tohoto příspěvku), je otázka, mají-li (či dokonce musejí-li) jednotlivé zákony upravující tu kterou oblast veřejné správy svěřovat působnost (příslušnost) obci jako takové, tzn. jako veřejnoprávní korporaci a subjektu veřejné správy (a spolehnout se pokud jde o určení konkrétního orgánu příslušného na úrovni obce na dělbu kompetencí mezi ně obecně upravenou v obecním zřízení, ze kterého vyplýne, který orgán obce je „funkčně“ příslušný) či zda mají svěřovat působnost přímo konkrétnímu orgánu obce jako vykonavateli veřejné správy, resp. zda na tuto skutečnost má či může mít nějaký vliv to, zda jde o oblast samostatné nebo přenesené působnosti. V případě přenesené působnosti se totiž poukazuje především na čl. 105 Ústavy, z něhož má vyplývat, že výkon státní správy (přenesené působnosti) lze svěřit pouze konkrétnímu orgánu obce a nikoliv obci jako veřejnoprávní korporaci (subjektu veřejné správy) s tím, že funkčně příslušný orgán by se určoval až na základě kompetenčních ustanovení obsažených v obecním zřízení.¹⁵

Pokud by tomu tak skutečně mělo být, mohl by čl. 104 odst. 1 znamenat, že zatímco působnost zastupitelstva jako jednoho z orgánů obce může být stanovena jen zákonem, působnost jiných orgánů obce by mohla být stanovena i právním předpisem nižší právní síly? Jistě ne, už jen proto, že i čl. 105 se v praxi interpretuje tak, že státní správu je možné obci, resp. jejím orgánům svěřit jen zákonem. Nebo jde v čl. 104 odst. 1 spíše o to, že zákonem má být stanovena (samostatná) působnost, tzn. ta samostatná působnost, která má povahu veřejné moci, obce jako takové, přičemž její rozdělení mezi jednotlivé orgány obce už tak přísně být stanoveno nemusí (jde o možné přesuny pravomocí mezi jednotlivými orgány obce, které obecní zřízení tradičně připouští)? Tento závěr zřejmě více odpovídá postavení obce jako subjektu veřejné správy. Věc je krom toho komplikována tím, že ustanovení obecního a krajského zřízení mluví o „pravomoci“ zastupitelstva, v tomto případě jde však ale skutečně o pravomoci a nikoliv o působnost ve smyslu čl. 104 odst. 1 Ústavy, neboť ustanovení obecního i krajského zřízení vyhrazují zastupitelstvům především věci, které povahu výkonu veřejné moci nemají (zejm. majetkoprávní úkony), některé jsou dokonce jen interní povahy (volba starosty, resp. hejtmána a členů rady), výkonem veřejné moci vyhrazeným zastupitelstvům je tak především schvalování obecně závazných vyhlášek, podle dalších zákonů pak především schvalování opatření obecné povahy podle stavebního zákona. Jinak je ale orgánem, který vykonává podstatnou část veřejné moci svěřené obci, obecní úřad (a v případě kraje krajský úřad), neboť veřejnou moc vykonávají obce a kraje především při výkonu působnosti přenesené.

Pokud se ale připustí, že v případě čl. 104 odst. 1 jde (bez ohledu na jeho doslovný výklad) vlastně o samostatnou působnost obce, byť jen tu, která má povahu veřejné moci, a nikoliv jen o působnost jejího zastupitelstva, mělo by to zřejmě platit i pro čl. 105. Jak v případě samostatné tak přenesené působnosti je ostatně výkon té které působnosti prováděn vždy jednotlivými orgány obce jako právnické osoby, tzn. vykonavateli veřejné správy (v případě samostatné působnosti navíc potenciálně též míst-

¹⁵ Např. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck, Praha 2007, s. 877.

ním referendem) a z tohoto hlediska, tzn. zda příslušný zákon svěřující obci určitou působnost musí vždy též určit i konkrétní orgán, který bude tuto působnost vykonávat, není podstatné, jde-li o samostatnou nebo přenesenou působnost, a to i s ohledem na (i přes § 8 obecního zřízení) mnohdy poměrně nejasnou hranici mezi těmito typy působnosti obce. To jistě nebrání tomu, aby zákon upravující působnost obce v určité oblasti veřejné správy přímo určil, který orgán obce má danou agendu vykonávat, neznamená to však, že to musí být pravidlo či snad dokonce jediná možnost, když to je navíc ve vztahu k obecným kompetenčním ustanovením obecního zřízení zbytečné, neboť z nich samotných vyplývá, jak je výkon samostatné a přenesené působnosti mezi orgány obce rozdělen. Mnohé zákony tak ovšem činí, zejména pak ty, které upravují přenesenou působnost, a to především pod dojmem oné poměrně zjednodušené interpretace čl. 105 Ústavy, která se začala prosazovat především v souvislosti s přesunem působnosti z okresních úřadů na obce a kraje.

Samotné obecní zřízení ale není v otázce, zda jde u přenesené působnosti o působnost obce nebo orgánu obce, jednoznačné a konzistentní. V § 7 odst. 2 je sice stanoveno, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost, hned v § 8 se ale odkazuje na *přenesenou působnost obce*, podle § 11 odst. 1 může *obec v přenesené působnosti* vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna a podle odstavce 2 tohoto ustanovení obec vykonávající rozšířenou působnost může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem. V § 61 odst. 1 písm. a) je stanoveno, že přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu *svěřeném obci* vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona.

Pokud jde o některé další zákony, tak např. v § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je stanoveno, že působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti, na což navazuje odstavec 5 tohoto ustanovení, který rovněž mluví jen o obcích. Podle § 43 písm. c) veterinárního zákona vykonávají státní správu ve věcech veterinární péče obce, na což navazuje § 46 tohoto zákona a rovněž § 77b, kde je stanoveno, že působnosti stanovené obci podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti, s výjimkou § 46 písm. c). V § 54 odst. 2 zákona o drahách je stanoveno, že působnost drážních správních úřadů vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti a v § 58 odst. 1 tohoto zákona je uvedeno, že výkon státního dozoru obcemi náleží do přenesené působnosti obcí. V § 18 odst. 1 živnostenského zákona je stanoveno, že obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce.

Obecní zřízení již od r. 1990 obecně připouští jak v oblasti samostatné tak přenesené působnosti možnost určitých přesunů kompetencí mezi jednotlivými orgány obce na základě vlastního rozhodnutí těchto orgánů, což se může zřejmě týkat i těch případů, kdy ten který zákon stanoví přímo působnost určitého orgánu obce (alespoň to není vyloučeno) a současně může jít o případy, kdy se rozhoduje podle správního řádu a kdy tedy jde o to dodržet pravidlo o věcné příslušnosti správního orgánu, jehož porušení má za následek nicotnost rozhodnutí. Podle § 102 odst. 2 písm. k) stávajícího

obecního zřízení je radě obce vyhrazeno ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce podle § 58 obecního zřízení,¹⁶ přičemž tuto působnost může rada zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu. Zákon sice stanoví, že rada může tuto působnost svěřit zcela nebo zčásti příslušnému odboru obecního úřadu, to však zřejmě neznamená, že by toto ustanovení nešlo použít v případě, kdy se obecní úřad na odbory nečlení, neboť podle § 109 odst. 2 je takové členění obecního úřadu fakultativní.

Zvláštní situace je v obcích, kde se rada obce nevolí a kde na základě toho vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li zákon jinak (§ 99 odst. 2 obecního zřízení). Zákon stanoví „jinak“ v § 102 odst. 4, kde pro tyto případy vyhrazuje některé pravomoci rady zastupitelstvu, netýká se to však § 102 odst. 2 písm. k), tzn. pravomoci rozhodovat o ukládání pokut podle § 58 obecního zřízení. I pro tento případ tedy platí, že tuto působnost může starosta obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti, ovšem starosta obce současně stojí v čele obecního úřadu (§ 109 odst. 1 věta druhá). Pokud by ale na základě § 99 odst. 2 a § 102 odst. 2 písm. k) rozhodoval o ukládání pokut podle § 58 obecního zřízení, nevystupuje jako osoba stojící v čele obecního úřadu ale jako samostatný orgán obce (§ 103 a násl. obecního zřízení) a tím i správní orgán vedoucí správní řízení (podle § 1 odst. 1 je správním orgánem orgán územního samosprávného celku, může jím tedy být i starosta). Pokud by se na základě § 102 odst. 2 písm. k) rozhodl svěřit tuto působnost obecnímu úřadu, bude správním orgánem příslušným k tomuto řízení obecní úřad a starosta bude už „jen“ jeho součástí.

Žádná další správní řízení v samostatné působnosti radě obce vyhrazena nejsou, a to ani samotným obecním zřízením ani jiným zákonem.¹⁷ Jiné případy, kdy zákon svěřuje obci rozhodovat v samostatné působnosti ve správním řízení, nicméně existují, např. § 29 odst. 1 zákona č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon). V takových případech se muselo až do účinnosti stávajícího správního řádu vycházet z § 102 odst. 3 obecního zřízení, podle něhož rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních (tzn. „ostatních“ ve vztahu k odstavci 2 tohoto ustanovení) záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo, přičemž rada obce nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle odstavce 2 s výjimkou záležitostí uvedených v odstavci 2 písm. k) a m). To znamená (a takto k tomu přistupuje i praxe), že rada obce může starostovi nebo obecnímu úřadu a contr. svěřit rozhodování ve všech ostatních záležitostech spadajících do samostatné působnosti, kde to zákon nevyklučuje, vč. rozhodování ve správním řízení, pokud by tato působnost vyplývala ze zvláštního zákona. Teoreticky bylo (a je) možné, byť navýsost nepraktické, aby si takovou pravomoc vyhradilo na základě § 84 odst. 4 obecního zřízení zastupitelstvo (v takovém případě by rozhodo-

¹⁶ Vzhledem k § 1 odst. 1 a § 9 správního řádu není sporu o tom, že jde o rozhodování ve správním řízení.

¹⁷ To ovšem paradoxně neznamená, že by rada v jiných případech ve správním řízení rozhodovat nemohla, neboť vcelku běžné bývá, že obecní radě je svěřována pravomoc rozhodovat o udělování výjimek ze zákonů stanovených v obecně závazných vyhláškách – v takových případech vystupuje obecní rada jako správní orgán a rozhoduje podle části druhé a třetí správního řádu.

valo jako kolektivní správní orgán podle § 134 správního řádu, kteréžto ustanovení se vztahuje i na radu obce, pokud je ona sama správním orgánem, který správní řízení vede).

Otázkou je, zda do těchto vzájemných vztahů mezi orgány obce vnesl něco nového § 130 odst. 1 správního řádu, podle něhož platí, že stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě obce obecní úřad. Otázkou totiž je, zda je splněna v tomto ustanovení předpokládaná podmínka, tzn. že zákon neurčuje, který orgán obce je příslušný k provádění úkonů ve správním řízení, když to pro oblast samostatné působnosti plyne z § 102 odst. 2 písm. k) pro řízení podle § 58 obecního zřízení, obecně pak z § 102 odst. 3 pro případná další rozhodování ve správním řízení v samostatné působnosti, které obci svěří jiné zákony. Zřejmě však ano, neboť správní řád pravděpodobně vychází z toho, že pokud zákon stanoví, že územní samosprávný celek rozhoduje ve správním řízení, měl by současně určit, který jeho orgán je k takovému řízení příslušný a pokud tak on sám konkrétně (nikoliv obecní zřízení obecně) nečiní, uplatní se pravidlo obsažené v § 130 odst. 1 správního řádu. „Zákonem“ se tak v § 130 odst. 1 nerozumí jakýkoliv zákon, ale právě jen ten, který obci danou působnost svěřuje a toto ustanovení tak má povahu *lex specialis* k § 102 odst. 3 obecního zřízení pro ty záležitosti spadající do samostatné působnosti obce vyplývající ze zvláštních zákonů, které nejsou vyhrazeny radě ani zastupitelstvu a rozhoduje se o nich ve správním řízení.

Pokud jde o přenesenou působnost, je situace poněkud složitější, neboť „kandidátů“ na její výkon je na úrovni obce podle obecního zřízení více. Podle § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení vykonává přenesenou působnost obecní úřad, ovšem s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Toto ustanovení poněkud nepochopitelně odkazuje jen na přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a), kde je stanoveno, že přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona. V následujících písmenech § 61 odst. 1 je poněkud tajemně uvedeno, že přenesená působnost v rozsahu pověřeného obecního úřadu je vykonávána tímto úřadem a přenesená působnost v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností je vykonávána tímto úřadem. Není zcela jasné, co se tím chce říci, neboť je vcelku zřejmé, že přenesenou působnost, která je zákonem svěřena přímo pověřenému obecnímu úřadu, vykonává pověřený obecní úřad a přenesenou působnost, která je zákonem svěřena přímo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Pravidlo uvedené v § 109 odst. 3 písm. b) se totiž určitě nevztahuje jen na „obyčejné“ obecní úřady, tzn. obecní úřady obcí, které vykonávají přenesenou působnost „v základním rozsahu“, ale i (nebo přesněji řečeno tím spíše) na pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Ty nejsou nějakými speciálními orgány pouze některých obcí, ale podobně jako třeba v případě matričních či stavebních úřadů se těmito pojmy vyjadřuje pouze specifický druh kompetence obce, resp. obecního úřadu jako orgánu obce (z hlediska soustavy orgánů obce je pověřený obecní úřad i obecní úřad obce s rozšířenou působností obecním úřadem podle § 109 obecního zří-

zení). V případě ne zcela jasných ustanovení § 61 odst. 1 písm. b) a c) však jde zřejmě o to, že přenesenou působnost, která je svěřena jen obcím s pověřeným obecním úřadem, resp. jen obcím s rozšířenou působností, mají vykonávat v těchto obcích právě jen obecní úřady.

Vedle obecního úřadu totiž vykonávají, resp. mohou vykonávat, přenesenou působnost v tom či onom rozsahu i další orgány obce, a sice především tzv. zvláštní orgány zřizované na základě zvláštních zákonů (§ 106 obecního zřízení) a komise obecních rad pověřené výkonem státní správy (§ 103 odst. 4 písm. c) a § 122 odst. 2), zdá se ovšem, že nikoliv za stejných podmínek ve všech obcích. Z § 61 odst. 1 má totiž zřejmě vyplývat, že v případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností nejsou přesuny přenesené působnosti mezi orgány obce, které obecní zřízení, ať již samo o sobě nebo ve spojení s jinými zákony, umožňuje, možné, ovšem zřejmě jen pokud jde o tu přenesenou působnost, kterou vykonávají tyto obce, resp. jejich orgány, tzn. nikoliv pokud jde o přenesenou působnost vykonávanou obcemi „v základním rozsahu“, která je u všech obcí stejná. Zatímco přenesená působnost v tzv. základním rozsahu, tzn. přenesená působnost svěřená všem obcím, je podle § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení vykonávána „orgány obce“, tzn. jakýmkoliv orgánem obce za podmínek vyplývajících z obecního zřízení, resp. dalších zákonů, přenesená působnost podle písm. b) a c) tohoto ustanovení má být (alespoň podle dikce zákona) vykonávána (pouze?) obecním úřadem, když se tu na rozdíl od písm. a) neodkazuje obecně na „orgány obce“ ale právě jen na obecní úřad. Snad právě v této souvislosti má tedy odkaz na § 61 odst. 1 písm. a) obsažený v § 109 odst. 3 písm. b) svůj smysl, když lze zákon vyložit tak, že ho § 61 odst. 1 písm. b) a c) určitým způsobem doplňují. To tedy zřejmě vylučuje (má vyloučit), aby byla tato přenesená působnost svěřena jen obcím s pověřeným obecním úřadem a obcím rozšířenou působností vykonávána kromě obecního úřadu samotného též dalšími orgány obce, pokud by samozřejmě zákon, ať již samo obecní zřízení nebo jiný zákon jako *lex specialis*, nestanovil něco jiného (jde např. o ustanovení o nařízení obce, která na úrovni obcí s rozšířenou působností vydává podle § 11 odst. 2 obecního zřízení rada této obce, byť ani to není ve všech případech jasné¹⁸).

V případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností tak s ohledem na § 61 odst. 1 písm. b) a c) zřejmě nelze využít § 103 odst. 4 písm. c) obecního zřízení, podle kterého může starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech, přesněji řečeno tohoto ustanovení lze v těchto obcích použít jen v případě přenesené působnosti ve smyslu § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení, tedy pokud jde o přenesenou působnost svěřenou „v základním rozsahu“ všem obcím. Komisi rady obce však zřejmě takto nelze svěřit přenesenou působnost svěřenou jen obcím s pověřeným obecním úřadem ani

¹⁸ Např. v § 48 odst. 1 písm. i) lesního zákona je stanoveno, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností rozhodují o uložení opatření v případech mimořádných okolností podle § 32 odst. 2, pokud nepřesahují jejich správní obvod, přičemž v § 32 odst. 3 je stanoveno, že opatření uvedená v odstavci 2 může orgán státní správy lesů uložít též vyhláškou a v poznámce pod čarou k tomuto ustanovení se odkazuje na § 11 odst. 2 zákona o obcích. Pravděpodobně to ale není míněno tak, že by v těchto případech měl právní předpis v přenesené působnosti vydat namísto obecní rady obecní úřad a jde spíše o nedůslednost při tvorbě zákona.

přenesenou působnost svěřenou jen obcím s rozšířenou působností, což by mělo vyplývat z porovnání § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení na straně jedné, které spojuje výkon přenesené působnosti obecně s orgány obce, s písm. b) a c) tohoto ustanovení na straně druhé, které spojuje výkon přenesené působnosti v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností právě jen s obecním úřadem. A nelze v tomto směru zřejmě využít ani § 106 obecního zřízení ve spojení s těmi zvláštními zákony, které ponechávají starostovi při zřizování tzv. zvláštních orgánů větší či menší volnost rozhodování o tom, jaký rozsah přenesené působnosti zvláštním orgánům svěří, jako je tomu např. v případě komise pro projednávání přestupků.

Podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích mohou obce jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků. Podle § 53 odst. 1 obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, dále přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností pak navíc podle odstavce 2 tohoto ustanovení projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.

Zákon o přestupcích (a tím méně obecní zřízení) přitom nic nestanoví o způsobu rozdělení kompetencí v oblasti projednávání přestupků mezi obecní úřad a komisi k projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce a stejně tak nestanoví nic ani o rozdělení kompetencí mezi obecní úřad a komisi rady obce pověřené projednáváním přestupků na základě § 103 odst. 4 písm. c) a § 122 odst. 2 obecního zřízení. Záleží tak v obou případech v zásadě na starostovi, který bude komisi pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán zřizovat nebo bude pověřovat komisi rady obce projednáváním přestupků, v jakém rozsahu tuto přenesenou působnost mezi ně rozdělí. Bude přitom ovšem ve výše popsaném smyslu limitován ustanoveními § 61 odst. 1 písm. b) a c), tzn. že nebude moci komisi jako zvláštnímu orgánu ani komisi obecní rady svěžit projednávání přestupků týkající se té přenesené působnosti, která je vykonávána jen na úrovni obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

Obvykle tomu bývá tak, že komise pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán, popř. komise obecní rady jako poradní orgán rady, je pověřena projednáváním „obecných“ přestupků (zejm. přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku, přestupky spočívající v porušování obecně závazných vyhlášek), zatímco specializované přestupky související s výkonem té které části státní správy svěřené obci zůstávají obecnímu úřadu. Vyloučena teoreticky není ani možnost, byť asi nebude příliš pravděpodobná, aby byla současně zřízena komise pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán a současně byla výkonem státní správy v této oblasti pověřena komise obecní rady, a to pochopitelně tak, aby se působnost těchto orgánů nepřekrývala. Otázkou je, jak by tomu bylo v případě, pokud by staros-

ta na základě § 106 obecního zřízení a § 53 odst. 3 zákona o přestupcích komisi pro projednávání přestupků pouze zřídil a ve „zřizovacím aktu“¹⁹ o rozsahu působnosti komise nebylo nic (v případě pověření komise obecní rady výkonem státní správy to zřejmě v úvahu nepřipadá). Bylo by pak otázkou, v jakém rozsahu by v tomto případě měla komise pro projednávání přestupků vlastně přestupky projednávat a zřejmě by se muselo dovozovat, že jí přísluší (na úkor obecního úřadu) projednávání všech přestupků spadajících do přenesené působnosti obce „v základním rozsahu“.

KDY JE ROZHODNUTÍ ORGÁNU OBCE NICOTNÉ?

Pro zkoumání podmínek nicotnosti rozhodnutí vydaného orgánem obce ve správním řízení jsou podstatnější právě naznačené možné přesuny kompetencí v oblasti přenesené působnosti, neboť případů, kdy obce rozhodují ve správním řízení v samostatné působnosti je ve srovnání s onou druhou oblastí působnosti obce značně méně, nicméně jsou, a to i v samotném obecním zřízení (již zmíněný § 58 obecního zřízení). Jak by se tedy posuzovalo rozhodnutí ve správním řízení, pokud by je vydal orgán obce, který k jeho vydání nebyl příslušný, neboť došlo k přenosu působnosti na jiný orgán obce (v případě přenesené působnosti tedy na komisi rady obce nebo na zvláštní orgán a v případě samostatné působnosti z obecní rady na obecní úřad)? Jde o to, zda by takové rozhodnutí mělo být pokládáno za nicotné z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti nebo „jen“ za nezákonné z důvodu nedostatku příslušnosti funkční, tzn. příslušnosti orgánu na úrovni obce. Jde koneckonců o to, zda § 77 odst. 1 správního řádu o důvodu nicotnosti rozhodnutí pro absolutní věcnou nepříslušnost lze vůbec použít v případě, kdy místo jednoho orgánu obce vydá rozhodnutí jiný orgán téže obce.

Z hlediska výše popsaných možných způsobů rozdělování kompetencí v oblasti samostatné a přenesené působnosti obce mezi jednotlivé její orgány si lze představit několik možných variant, jak by mohl rozhodnutí ve správním řízení vydat orgán obce, který k tomu není příslušný (zatím je stále otázkou, zda věcně nebo „jen“ funkčně). Před závorku je třeba vytknout případ, kdy orgán obce vydá rozhodnutí ve věci, která vůbec nespadá do samostatné ani přenesené působnosti obce, a to včetně případů, kdy by např. pověřený obecní úřad vydal rozhodnutí v přenesené působnosti ve věci, která náleží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností – v tomto případě by nemělo být o nicotnosti takového rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu pochyb.

¹⁹ Nejde o správní rozhodnutí ale o interní akt obce. Správní řád se sice podle výslovného ustanovení § 1 odst. 3 nevztahuje pouze na vzájemné vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, bylo by ale jistě absurdní, aby se vztahoval na vztahy vznikající mezi orgány obce při výkonu působnosti přenesené. Správní řád se obecně nevztahuje na internum veřejné správy, ledaže by výslovně stanovil něco jiného.

ROZHODNUTÍ VYDANÉ PŘÍSLUŠNÝM ORGÁNEM OBCE
V „NESPRÁVNÉ“ PŮSOBNOSTI

Další možností je případ, kdy orgán obce vydá rozhodnutí ve věci, která sice spadá do působnosti obce, ovšem do „jiné“ působnosti, než se orgán obce domníval, tzn. že rozhodnutí ve věci, která spadá do přenesené působnosti, je vydáno v působnosti samostatné nebo naopak, je však přitom vydáno příslušným orgánem.²⁰ Špatný „výběr“ typu působnosti na úrovni jednoho a téhož orgánu, kdy orgán obce je k vydání rozhodnutí sice příslušný, avšak v jiném typu působnosti obce, není jen čírou teorií.

Příkladem může být právě (ale možná také že pouze) ukládání pokut právníckým osobám a podnikatelům za porušování povinností stanovených v nařízení obce, tedy předpisech vydávaných v přenesené působnosti, podle § 58 odst. 4 obecního zřízení. V něm se mluví obecně o právních předpisech obce, tzn. že se ustanovení týká jak sankcí za porušování obecně závazných vyhlášek tak nařízení obce. V případě fyzických osob je ukládání sankcí za porušování nařízení obce na základě § 46 odst. 1 zákona o přestupcích²¹ ve spojení s § 95a tohoto zákona přenesenou působností – jde o přestupkové řízení vedené podle zákona o přestupcích, které právě na základě § 95a tohoto zákona obecně spadá do přenesené působnosti, a to vč. ukládání sankcí za porušování obecně závazných vyhlášek jako předpisů v samostatné působnosti.²² Otázkou je, do jaké působnosti spadá ukládání pokut právníckým osobám a podnikatelům za porušování nařízení obce podle § 58 odst. 4 zákona o obcích.

Na první pohled by se v kombinaci s § 8 obecního zřízení zdálo, že do působnosti samostatné.²³ Koneckonců i podle § 35 odst. 2 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce (kromě dalších tam uvedených záležitostí) také záležitosti uvedené v 102 tohoto zákona a v § 102 odst. 2 písm. k) je stanoveno, že radě obce je vyhrazeno ukládat pokuty „ve věcech samostatné působnosti obce“ a odkazuje se přitom na § 58 tohoto zákona. Toto ustanovení je ale možné vykládat dvojím způsobem.

Může tomu být tak, že ukládání všech pokut podle § 58 obecního zřízení, tzn. i těch, které se ukládají právníckým osobám a podnikatelům za porušení nařízení obce, spadá

²⁰ Tato skutečnost se projeví především na vnější podobě písemného vyhotovení rozhodnutí, což vyplývá jednak z § 111 obecního zřízení a jednak z § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky ve spojení s § 69 odst. 1 správního řádu (stranou ponecháme různé peripetie, které mohou být spojeny s vypracováváním písemného vyhotovení rozhodnutí v elektronické podobě). Mělo by to ale vliv i na samotný průběh správního řízení, neboť správní řád předpokládá pro řízení vedená v samostatné působnosti určité odchylky, např. nemožnost změnit rozhodnutí v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

²¹ Podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích je přestupkem i porušení jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45 tohoto zákona, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.

²² Tento stav je dost absurdní, neboť obec sankcionuje porušování svých vlastních právních předpisů v přenesené působnosti. Podobně absurdní je ale i např. to, že podle zákona o místních poplatcích vykonává obecní úřad správu místních poplatků v přenesené působnosti nebo to, že výkon působnosti orgánů obcí při zajišťování voleb do obecních zastupitelstev podle zákona o volbách do zastupitelstev v obcích je rovněž výkonem státní správy. Tyto příklady nicméně svědčí o tom, že rozdělení působnosti obce na samostatnou a přenesenou má k dokonalosti daleko.

²³ V § 8 je stanoveno, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Ustanovení sice výslovně mluví jen o „zvláštním“ zákoně, bylo by ale jistě absurdní toto pravidlo neaplikovat na samotné obecní zřízení.

do samostatné působnosti obce (pak by se odkaz v § 102 odst. 2 písm. k) týkal celého § 58 jako takového). Ale může tomu být i tak, že z § 58 odst. 4 spadá do samostatné působnosti obce pouze ukládání pokut za porušování obecně závazných vyhlášek a právě tato působnost je podle § 102 odst. 2 písm. k) vyhrazena obecní radě jakožto ukládání pokut „ve věcech samostatné působnosti“, zatímco ukládání pokut za porušování nařízení obce je v případě pokut ukládaných právníkům osobám a podnikatelům výkonem přenesené působnosti²⁴ (pak by se odkaz na § 58 obsažený v § 102 odst. 2 písm. k) týkal nikoliv celého § 58 ale právě jen rozhodování o ukládání těch pokut, které patří do samostatné působnosti, tzn. ukládání pokut „ve věcech samostatné působnosti“, což by měly být logicky jen pokuty za porušování obecně závazných vyhlášek, neboť ukládání sankcí za porušování právních předpisů v přenesené působnosti není pojmově vlastní záležitostí obce ve smyslu § 7 odst. 1 obecního zřízení).

Bylo by také asi dost absurdní, aby rozhodování o uložení pokuty za porušení právního předpisu vydaného v přenesené působnosti bylo jednou výkonem státní správy (ukládá-li se pokuta fyzické osobě za přestupek podle zákona o přestupcích) a jednou výkonem samosprávy, a to podle toho, komu se sankce ukládá, resp. o jaký druh právního deliktu jde (na druhou stranu právě taková absurdita zřejmě existuje v případě ukládání pokut za přestupky spočívající v porušování obecně závazných vyhlášek, kdy jde podle zákona o přestupcích o přenesenou působnost a těžko to vzhledem k § 95a tohoto zákona vyložit jinak). Pokud by ostatně mělo do samostatné působnosti spadat ukládání veškerých pokut podle § 58 obecního zřízení, bylo by zbytečné v § 102 odst. 2 písm. k) odkazovat na ukládání pokut „ve věcech samostatné působnosti (§ 58)“, když do samostatné působnosti podle § 35 odst. 2 patří všechny záležitosti uvedené v § 102 s výjimkou vydávání nařízení obce. Prostě by stačilo odkázat na § 58 jako takový a to, že jde o samostatnou působnost, by plynulo z § 35 odst. 2 obecního zřízení. Navíc je v § 35 odst. 1 obecního zřízení stanoveno, že do samostatné působnosti obce nepatří to, co je přenesenou působností, tzn. pokud bychom vyšli z toho, že ukládání pokut fyzickým osobám za porušování nařízení obce podle přestupkového zákona je přenesenou působností, o čemž není pochyb, mělo by přenesenou působností být i ukládání pokut právníkům osobám a podnikatelům za porušování nařízení obce. Dané ustanovení je konečně možné vykládat ještě třetím způsobem, a sice tak, že patří-li do přenesené působnosti podle zákona o přestupcích ukládání pokut za přestupky spočívající v porušování obecně závazných vyhlášek, spadá do přenesené působnosti v případě § 58 odst. 4 obecního zřízení i ukládání pokut právníkům osobám a podnikatelům za porušování obecně závazných vyhlášek, neboť do samostatné působnosti nepatří to, co je působností přenesenou a pokud je přenesenou působností ukládání pokut za přestupky spočívající v porušování obecně závazných vyhlášek, bylo by absurdní, aby rozhodování o uložení pokuty za porušení právního předpisu vydaného v samostatné působnosti bylo jednou výkonem státní správy (ukládá-li se pokuta fyzické osobě za

²⁴ S přihlédnutím k § 46 odst. 1 a § 95a zákona o přestupcích a s přihlédnutím k § 35 odst. 1 obecního zřízení, podle něhož nepatří do samostatné působnosti to, co je přenesenou působností obce a přenesenou působností je ukládání sankcí fyzickým osobám za porušování nařízení obce, tedy ukládání sankcí za porušování předpisů v přenesené působnosti.

přestupek podle zákona o přestupcích) a jednou výkonem samosprávy, a to podle toho, komu se sankce ukládá, resp. o jaký druh správního deliktu jde.

Takový výklad, tzn. výklad dovozující v případě rozhodování podle § 58 odst. 4 obecního zřízení (zčásti nebo dokonce zcela) přenesenou působnost, by měl ten důsledek, že obecní rada by byla v případě § 58 odst. 4 obecního zřízení příslušná jen k ukládání pokut právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikatelům toliko za porušování obecně závazných vyhlášek, zatímco k ukládání pokut těmto osobám za porušování nařízení obce by byl přímo na základě § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení, tzn. i bez pověření obecní rady podle § 102 odst. 2 písm. k), příslušný obecní úřad (pokud by tato přenesená působnost nebyla podle § 103 odst. 4 písm. c) svěřena komisi obecní rady). Ale mohlo by tomu být i tak, že spadal-li by celý § 58 odst. 4 do přenesené působnosti, což je také možný výklad, byl by na základě § 109 odst. 3 písm. b) příslušný k ukládání pokut podle tohoto ustanovení jen obecní úřad.

Mohlo by tedy dojít k tomu, že by obecní úřad vydal rozhodnutí o uložení pokuty a domníval se o něm, že ho vydává na základě pověření obecní rady podle § 102 odst. 2 písm. k), které by skutečně ve formě usnesení obecní rady existovalo, v působnosti samostatné (vzhledem k § 8 obecního zřízení a vzhledem k tomu, že v § 58 odst. 4 není výslovně stanoveno, že by ukládání pokut za porušování nařízení obce podle tohoto ustanovení bylo přenesenou působností), ačkoliv by ho ve skutečnosti de iure vydával (měl vydávat) v působnosti přenesené na základě § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení a s ohledem na § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení.

Otázkou právních důsledků chybně určeného typu působnosti obce při vydávání rozhodnutí ve správním řízení se soudní judikatura dosud zabývala jen zcela sporadicky a existuje zřejmě jen jedno publikované rozhodnutí ve správním soudnictví, které se této otázky explicitně týká. Jde o rozhodnutí Krajského soudu Plzeň č.j. 30 Ca 241/2000 – 47 z 31. 7. 2003, Sb. NSS sv. 1 ročník 2003, s. 72, č. 35/2003, které se ovšem týkalo rozhodnutí vydaného podle zákona o správě daní a poplatků. Šlo o případ, kdy městský úřad uložil v přenesené působnosti (alespoň jak on se domníval) pokutu podle § 37 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků právnické osobě za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy, protože městskému úřadu jako správci poplatku neohlásila vznik své poplatkové povinnosti. Tehdejší příslušný okresní úřad toto rozhodnutí jen minimálně formálně změnil a co do merita věci potvrdil a žalobce napadl obě rozhodnutí s odkazem na to, že správa místních poplatků spadá do samostatné působnosti obce a tudíž do ní musí spadat i ukládání pokut podle § 37 zákona o správě daní poplatků za porušování povinností nepeněžitě povahy souvisejících s místními poplatky.

Krajský soud rozsudkem vyslovil nicotnost obou napadených rozhodnutí podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního a v rozsudku uvedl, že „pro posouzení věci bylo dle názoru soudu rozhodující, zda správu (výkon správy) uvedeného místního poplatku vykonávalo Město Železná Ruda v samostatné působnosti (tzn. činnost v rámci samosprávy) anebo v přenesené působnosti (tj. přenesená činnost výkonu státní správy). Do správy místního poplatku náleželo i ukládání pokuty podle § 37 daňového řádu, protože konečným cílem popsané sankce bylo „donutit“ poplatníka, aby řádně (tzn. ve lhůtě a výši stanovené obecně závaznou vyhláškou č. 1/99) splnil svoji poplatkovou

povinnost. [...] Řešení dané otázky (tj. zda Město Železná Ruda vykonávalo správu místního poplatku v samostatné či v přenesené působnosti) je tedy nutno hledat v příslušných (hmotněprávních) normativních aktech (nebo těch jejich ustanoveních, která mají hmotněprávní charakter) účinných v době rozhodování žalovaného (i Městského úřadu Železná Ruda). [...] Pokud šlo o přenesenou působnost obce, stejný zákon²⁵ určil, že obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (§ 21 odst. 1). Na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích mohla obec vydávat obecně závazné vyhlášky ve věcech patřících do přenesené působnosti (§ 24 odst. 1). Podle názoru soudu bylo nyní citované ustanovení zákona o obcích pro posuzovanou otázku klíčové, protože na jeho základě lze vyslovit závěr, že pokud ve sledovaném období zvláštní zákon výslovně nesvěřil plnění určitého úkolu do přenesené působnosti obce, spadalo plnění takového úkolu do samostatné působnosti obce. [...] Zákon o místních poplatcích nestanovil, že správu (výkon správy) místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj vykonává obec v přenesené působnosti, a tak je nepochybné, že správa (výkon správy) uvedeného místního poplatku náležela do samostatné působnosti obce. [...] Pokud pak bylo v čl. I/2 citované obecně závazné vyhlášky stanoveno, že výkon správy tohoto poplatku provádí Městský úřad Železná Ruda, je namístě dodat, že městský úřad plnil v oblasti samostatné působnosti úkoly, které mu uložila městská rada nebo městské zastupitelstvo [§ 58 odst. 3 písm. a) bod 1. § 58 odst. 5 písm. a) zákona o obcích]. Jinak řečeno, správu uvedeného místního poplatku mohl vykonávat jménem Města Železná Ruda jeho městský úřad (pochopitelně jedině tehdy, pokud by mu takový úkol stanoveným postupem uložilo městské zastupitelstvo). [...] Z předložených spisů je ale zřejmé, že v řízení a při vydání žalobou zpochybněného rozhodnutí nebyla tato právní úprava respektována. Ze záhlaví i ze zbývajících obsahu rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda ze dne 2. 5. 2000 o uložení pokuty žalobci je bez pochybnosti patrné, že tento individuální a adresný správní (poplatkový) akt vydal městský úřad (a nikoli Město Železná Ruda ‚zastoupené‘ svým městským úřadem) jako orgán příslušný k vybírání místního poplatku za výherní hrací přístroj, a tak je zřejmé, že rozhodnutí bylo vydáno správcem místního poplatku nikoli v samostatné, nýbrž v přenesené působnosti. **K tomu však nebyl městský úřad věcně příslušný (a tím pádem neměl ani pravomoc k vydání popsáného rozhodnutí), protože správa uvedeného místního poplatku spadala výlučně do samostatné působnosti** (zvýrazněno autorem) Města Železná Ruda. Jestliže tedy Městský úřad Železná Ruda konal řízení a vydal rozhodnutí o předmětu, který nenáležel do jeho věcné příslušnosti, dopustil se pochybení, jež spočívalo v tom, že **jím vydané rozhodnutí není možno považovat vůbec za výsledek správní (v širším slova smyslu) činnosti, neboť je nicotné** (zvýrazněno autorem).“

Krajský soud vyšel tedy v daném případě z toho, že rozhodoval-li městský úřad v dané věci v přenesené působnosti, neboť se domníval, že věc do přenesené působnosti spadá, nebyl k tomu věcně příslušný, neboť šlo o působnost samostatnou. Nicotnost rozhodnutí pak vyslovil i přesto, že městský úřad byl v daném případě k vydání

²⁵ Šlo o zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, neboť žalovaná rozhodnutí byla vydána ještě v době platnosti tohoto zákona – pozn. aut.

rozhodnutí na úrovni obce jako orgán příslušný (byť v jiné působnosti), neboť příslušná obecně závazná vyhláška stanovila, že výkon správy tohoto poplatku provádí Městský úřad Železná Ruda, tzn. že městský úřad byl (alespoň tedy bylo možné to tak vyložit) podle § 58 odst. 3 písm. a) obecního zřízení z r. 1990 zastupitelstvem prostřednictvím této obecně závazné vyhlášky pověřen k plnění úkolů v samostatné působnosti, tzn. k výkonu správy místního poplatku. Chyba byla tedy „jen“ ve špatně určeném typu působnosti obce, kdy se městský úřad i tehdejší okresní úřad jako odvolací orgán domnívaly, že jde o rozhodování v přenesené působnosti, ač šlo o působnost samostatnou. Důvodem nicotnosti tedy podle soudu byla „jen“ skutečnost, že orgán obce rozhodoval v jiné působnosti, ačkoliv pokud by se rozhodovalo ve „správné“ působnosti, vedl by správní řízení týž orgán obce.

ROZHODNUTÍ VYDANÉ NEPŘÍSLUŠNÝM ORGÁNEM OBCE
V „NESPRAVNÉ“ PŮSOBNOSTI

Jiným případem by byla situace, kdy by rozhodnutí, tzn. např. rozhodnutí o uložení pokuty podle § 58 odst. 4 obecního zřízení, vydal v závislosti na chybně určeném typu působnosti obce orgán obce, který k tomu nebyl ani podle citovaných kompetenčních ustanovení obecního zřízení příslušný. Pokud rozhodování o ukládání pokut za porušování nařízení obce jako takové (nebo přinejmenším v případě ukládání pokut právnickým osobám a podnikatelům) patří do přenesené působnosti, je k němu na základě § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení příslušný obecní úřad a nikoliv na základě § 102 odst. 2 písm. k) obecní rada, která může ukládat pokuty podle § 58 obecního zřízení jen „ve věcech samostatné působnosti“. V takovém případě by tedy bylo správné řízení, pokud by bylo vedeno obecní radou, vedeno nejen v nesprávné působnosti ale i nepřislušným orgánem obce. Otázkou však je, zda se i v tomto případě dá mluvit o nicotnosti, neboť řízení se stále vede na úrovni obce, „jen“ u jiného než příslušného orgánu a v „nesprávné“ působnosti. O tom, že jde o dvojí porušení zákona, není sporu, otázkou však jde, zda jde o absolutní věcnou nepřislušnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, která by zakládala nicotnost takového rozhodnutí, domnívají-li se přinejmenším někteří autoři komentářů ke správnímu řádu, že nedostatek funkční příslušnosti, což má být i příslušnost orgánu obce ve věci spadající do působnosti obce, nicotnost rozhodnutí nezakládá, ale jde „jen“ o nezákonnost (viz komentář citovaný v pozn. č. 6).

ROZHODNUTÍ VYDANÉ NEPŘÍSLUŠNÝM ORGÁNEM OBCE
VE „SPRÁVNÉ“ PŮSOBNOSTI

Další možnou situací je případ, kdy rozhodnutí je sice vydáno ve „správné“ působnosti ale orgánem obce, který k tomu není podle kompetenčních ustanovení obecního zřízení, případně jiného zákona, příslušný. Přitom je zřejmě třeba rozlišovat případy, kdy je příslušnost konkrétního orgánu obce k vydání rozhodnutí stanovena přímo ve speciálním zákoně upravujícím danou oblast působnosti obce, od případů, kdy je působnost zahrnující i vydávání rozhodnutí svěřena obci jako veřejnoprávní

korporaci a subjektu veřejné správy a příslušnost konkrétního orgánu obce k vydání rozhodnutí vyplývá až z obecných kompetenčních ustanovení obecního zřízení, resp. z § 130 odst. 1 správního řádu, a není tedy určena přímo speciálním zákonem.

Zatímco v onom druhém případě jde zřejmě o klasickou funkční příslušnost na úrovni subjektu veřejné správy (alespoň tedy v Hoetzelově pojetí funkční příslušnosti), v prvním případě je možné mít o důsledcích toho, kdy rozhodnutí vydá jiný orgán obce, než o kterém to výslovně stanoví zvláštní zákon, přece jen pochybnosti. Jde totiž o to, o čí působnost jde, zda o působnost obce nebo o působnost orgánu obce, přičemž jak vyplývá z předchozích částí tohoto příspěvku, nedává právní úprava na tuto otázku ani zdaleka jasnou odpověď, což je navíc komplikováno případnými přesuny pravomocí mezi orgány obce v rozsahu, který umožňuje obecní zřízení, a to jak v oboru samostatné, tak v oboru přenesené působnosti. Pokud by šlo z toho důvodu, že zákon svěřil vydávání rozhodnutí v určitých věcech přímo konkrétnímu orgánu obce, typicky obecnímu úřadu, jde-li o přenesenou působnost, o věcnou působnost orgánu obce, pak by rozhodnutí vydané jiným orgánem obce, zejména tedy asi komisí obecní rady pověřenou výkonem státní správy, který by byl v důsledku toho „odňat“ obecnímu úřadu, nebo zvláštním orgánem zřízeným pro výkon přenesené působnosti (opět „na úkor“ působnosti obecního úřadu), bylo zřejmě skutečně rozhodnutím nicotným z důvodu věcné nepříslušnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Pokud bychom ale stáli na stanovisku, že jde vždy (u samostatné i přenesené působnosti) o působnost obce jako veřejnoprávní korporace a ustanovení speciálních zákonů svěřujících vydávání rozhodnutí ve správním řízení v té či oné oblasti veřejné správy konkrétnímu správnímu orgánu jsou „jen“ speciálními ustanoveními (ve vztahu k obecnímu zřízení) o funkční příslušnosti orgánů obce, pak by o absolutní věcnou nepříslušnost podle § 77 odst. 1 správního řádu nešlo, ale šlo by „jen“ o nedostatek příslušnosti funkční. Ten podle některých autorů znamená jen nezákonnost vydaného rozhodnutí, podle jiných (viz komentáře citované v poznámce č. 8 a 9) však i tento případ má za následek nicotnost.

Je také otázkou, jaký je rozdíl mezi tím, kdy je příslušnost orgánu obce k vydávání určitých rozhodnutí stanovena přímo ve speciálním zákoně upravujícím danou oblast veřejné správy, a tím, kdy je příslušnost orgánu obce k vydávání takových rozhodnutí určena až na základě kompetenčních ustanovení obecního zřízení o rozdělení působnosti mezi orgány obce. V obou případech je přece příslušnost stanovena zákonem – zatímco v tom prvním případě speciálním zákonem, v tom druhém případě v obecné rovině obecním zřízením a může být stále předmětem sporů, jde-li o příslušnost věcnou či funkční. Pravděpodobně by tomu nemělo být tak, že je-li příslušnost orgánu obce určena ve zvláštním zákoně, jde o příslušnost věcnou, zatímco plyne-li z obecního zřízení, jde o příslušnost funkční, neboť taková interpretace postrádá konzistenci. Má být ale tento rozdíl, tzn. skutečnost, že příslušnost orgánu obce plyne buď ze zvláštního zákona nebo z obecního zřízení, důvodem zcela odlišných právních důsledků pro vydané rozhodnutí, kdy by v prvním případě šlo o rozhodnutí nicotné z důvodu nedostatku věcné příslušnosti, zatímco ve druhém případě „jen“ nezákonné z důvodu nedostatku příslušnosti funkční? Pokud ano, proč vlastně?

ZÁVĚR

Pokud přistoupíme na to, že věcná působnost náleží vždy obci jako veřejnoprávní korporaci, zatímco v případě jednotlivých jejích orgánů jde „jen“ o příslušnost funkční, o nicotnost by v těchto případech nešlo. Pokud bychom se naopak postavili na stanovisko, že správním orgánem je s ohledem zejména na § 1 odst. 1 a § 10 správního řádu vždy orgán územního samosprávného celku a nikoliv územní samosprávný celek jako takový, nešlo by o žádné funkční příslušnosti zřejmě mluvit a každé rozhodnutí vydané nepřislusným orgánem obce by mělo být na základě § 77 odst. 1 správního řádu rozhodnutím nicotným. Vzhledem k mnohdy stále nejasné hranici mezi samostatnou a přenesenou působností a také s ohledem na přesuny kompetencí mezi jednotlivými orgány obce, které umožňuje obecní zřízení, by však zřejmě šlo o závěr poměrně přísný.

Uvažovat o jakési střední cestě, kdy by se nicotnost dovozovala tehdy, pokud by příslušnost orgánu obce stanovil přímo speciální zákon, zatímco v případech, kdy příslušnost vyplývá „jen“ z obecných ustanovení obecního zřízení, by zřejmě nešlo, neboť i v některých případech, kdy příslušnost orgánu obce stanoví přímo speciální zákon, jsou možné přesuny kompetencí podle obecního zřízení, a to především jde-li o přenesenou působnost, která je svěřena všem obcím „v základním rozsahu“. Je totiž otázkou, zda by v případě, pokud by např. namísto komise pro projednávání přestupků vydal rozhodnutí obecní úřad (např. z toho důvodu, že rozdělení kompetencí mezi komisí a obecní úřad provedené starostou by bylo nejasné) bylo skutečně možné tvrdit, že obecní úřad nebyl podle § 77 odst. 1 správního řádu „vůbec věcně příslušný“.

Kloním se, vzhledem ke všem možným peripetiím, které jsou výše popsány (a to nejspíš nejsou ani zdaleka všechny, které mohou nastat), tedy spíše k tomu, že v případě, kdy rozhodne jiný než příslušný orgán obce, o nicotnost nejde, byť nejde samozřejmě o závěr zcela (spíše však ani trochu) nesporný.

ON NULLITY OF ADMINISTRATIVE ACT OF MUNICIPAL AUTHORITIES

Summary

The article is focused on the conditions of nullity (invalidity) of administrative acts which are taken by municipal authorities in the exercise of their public authority. Administrative procedure act define the absolute lack of competence as the reason of nullity (invalidity) of administrative act. The competence of municipality is exercised by the bodies of it. The question is whether the administrative act which is taken by non appropriate body of municipality is invalid or not. The answer on this question is complicated at the first by the fact that the the division of powers among municipal organs depends on the distinction between self-governmental and delegated competence of municipalities and at the second that the municipal act gives to municipality the power to change the division of powers of municipal organs in limited scope and transfer the powers between them. This facts are the main reasons for the conclusion that the administrative act which is taken by non appropriate body of municipality should not be invalid.