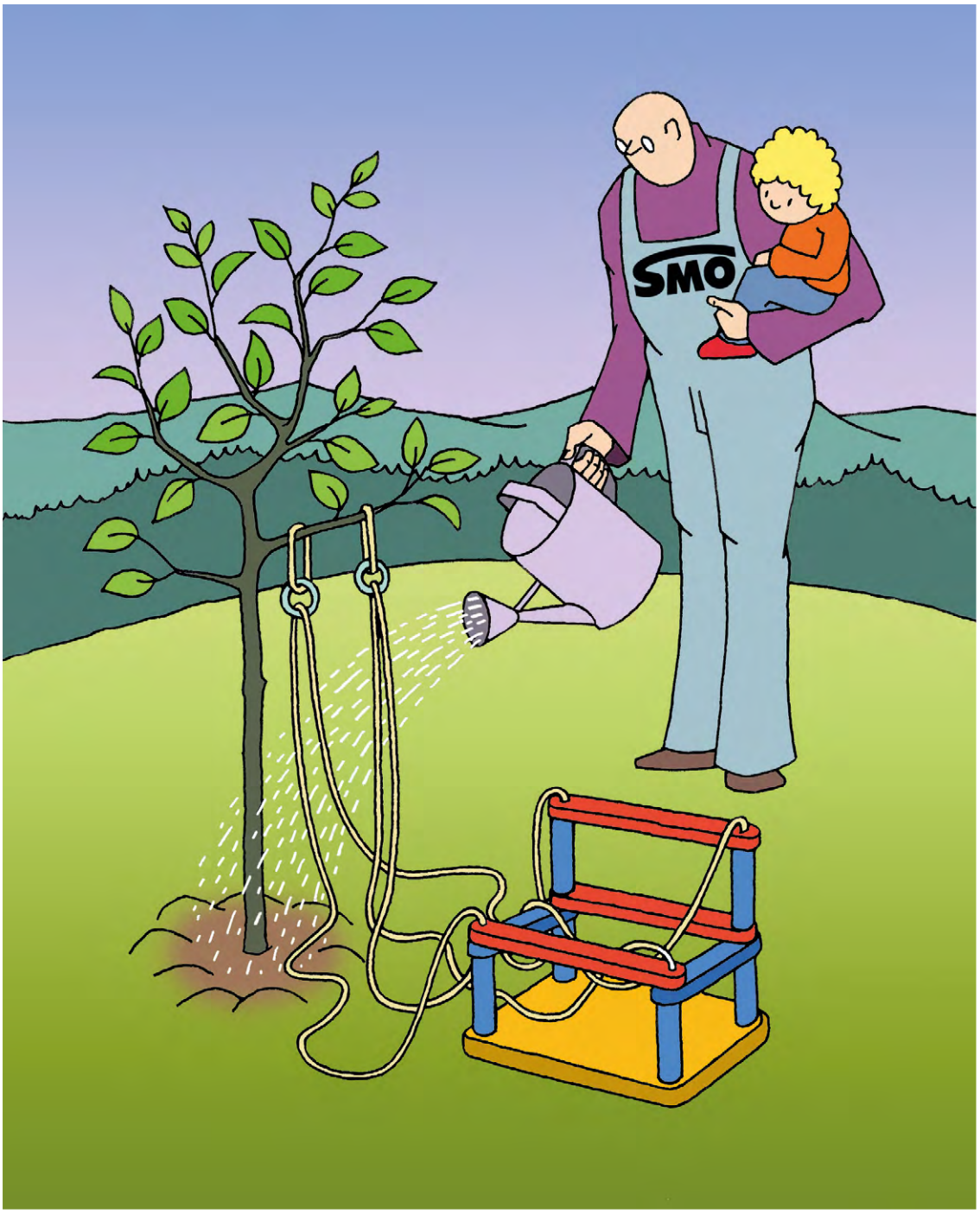


PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2018

Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018

Svaz měst a obcí České republiky
Praha 2018

Jak číst tuto příručku

- *Správně předpokládáte, že nikoli souvisle jako třeba beletrii. Příručka má být opravdu při ruce v situaci, kdy potřebujete získat či ujasnit fakta o konkrétní záležitosti, kterou se zabývá zastupitelstvo vaší obce, nebo o vaší pozici z hlediska práv a povinností. Tento svazek chce být užitečným pomocníkem, který vám, nově i opakovaně zvoleným zastupitelům, usnadní výkon funkce.*

- *Obsah vás navede na příslušnou stránku k tématu, které vás zajímá. V jednotlivých kapitolách najdete veškeré základní informace, potřebné po vaše rozhodování v širokém výčtu oblastí veřejné správy.*

- *Vedle základních informací zde také naleznete užitečné odkazy na dostupnou literaturu a internetové stránky, které vám pomohou rozšířit znalosti příslušné problematiky.*

- *Součástí každé kapitoly je výčet legislativy, související s tématem. Na jeho základě si budete moci vyhledat podrobnosti aktuální právní úpravy.*

- *Novinku představují videoreportáže s příklady dobré praxe, které si pohodlně zobrazíte prostřednictvím interaktivních odkazů. U textů, ke kterým se pojí příklady dobré praxe, stačí jen kliknout na velké modré tlačítko, prostřednictvím kterého se vám otevře internetová stránka se samotnou videoreportáži.*

ISBN 978 – 80 – 906843 – 3 – 1
© SMO ČR 2018

Vážené kolegyně zastupitelky, vážení kolegové zastupitelé,

nejprve mi dovolte, abych vám ze srdce poblahopřál ke zvolení do zastupitelstva. Vaši spoluobčané měli důvod s důvěrou vložit do vašich rukou osud obce (města) na následující čtyři roky. Očekávají od vás, že ovlivníte pozitivně společnou budoucnost, rozvoj vaší obce, přispějete ke spokojenému životu. Mějte přitom prosím stále na mysli, že tato důvěra voličů je nesmírně zavazující. Budete často nuceni řešit zapeklité problémy, budete se muset se ctí vypořádat s otázkami, které jste dosud často ani neznali. A právě proto vám Svaz měst a obcí ČR i po letošních komunálních volbách zasílá tuto „Příručku pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2018“. Má se stát vaším pomocníkem pro základní orientaci v povinnostech, které vám odpovědná funkce přináší.

Letošní, v pořadí již pátou, variantu Příručky připravil Svaz měst a obcí ČR v rámci celorepublikového vzdělávacího projektu „Efektivní správa obcí“ (ESO), financovaného z Operačního programu Zaměstnanost. Příručky vydávané Svazem od roku 2002 mají obdobnou vnější grafickou úpravu. Obsahem se však výrazně liší, a to v přímé spojitosti s vývojem veřejné správy v naší zemi a se změnami navazující legislativy. Příručka je tak stále nová, aktuální, i pro ty z vás, kterým dali voliči důvěru opakovaně. Je rozdělena do přehledných kapitol, obsahujících vedle odkazů na příslušnou legislativu i příklady z praxe. Nechybí upozornění, co řešit v každém případě musíte, či o čem rozhodovat můžete, ale povinně zabezpečovat nemusíte, třeba i proto, že vaše obec nemá na vše dostatek finančních prostředků.

Příručka je letos navíc jednou z důležitých součástí uceleného a obsáhlého svazového vzdělávacího projektu ESO. Projevíte-li i další zájem zdokonalit se ve správě vaší obce, máte jedinečnou možnost. Můžete bezplatně absolvovat akreditované kurzy vedené špičkovými lektory. Budou se pořádat buď přímo ve vaší obci, nebo v nejbližším okolí. Samozřejmostí budou i pohodlné e-learningové aktivity. Po absolvování získáte certifikát vydávaný Svazem. Co pro to udělat? Stačí, když se vaše obec přihlásí do vzdělávacích aktivit svazového Projektu ESO. A navíc, ta obec, která se přihlásí a jejíž zastupitelé a úředníci se vzdělávání zúčastní, může mít k dispozici také odborné právně ekonomické poradenství.

Věřím, že Příručka vám bude dobrým rádcem a pomocníkem. Abyste spravovali vaši obec co nejlépe, ke spokojenosti spoluobčanů. Abyste se stali politiky v tom nejlepším slova smyslu. Aby nás, komunální politiky, průzkumy veřejného mínění, zabývající se důvěrou občanů v politiky, mohly zařadit opět a bezkonkurenčně na první místo.

video

Ať se vám daří!

František Lukl
předseda Svazu měst a obcí ČR

Obsah

1 Svaz měst a obcí ČR prosazuje vaše zájmy **7**

2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů **10**
2.1 Postavení obce v systému veřejné správy 10
2.2 Veřejná správa 10
2.3 Základní znaky obce 12
2.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy 15
2.5 Odměňování 20
2.6 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce 21
2.7 Principy dobré veřejné správy 23
2.8 Volby do zastupitelstev obcí 24
2.9 Místní referendum 26

3 Odpovědnost zastupitelů **29**
3.1 Politická a právní odpovědnost zastupitelů – základní rozlišení a úvod do problému 29
3.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce 29

4 Finance a rozpočet **39**
4.1 Rozpočet a pravidla rozpočtové odpovědnosti 39
4.2 Rozpočtový proces 41
4.3 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté 44
4.4 Dotace – peníze, kterých bude méně 50
4.5 Výdaje, výdaje 52
4.6 Když se obec zadluží 53
4.7 Účetnictví a výkaznictví někdy také ve službách obce 53
4.8 Kontrola (včera) dnes a zítra 54

5 Hospodaření s majetkem obce **57**
5.1 Základní principy 57
5.2 Majetek obcí a jeho možné třídění 57
5.3 Přímá a nepřímá správa obecního majetku 58
5.4 Povinnosti při hospodaření s obecním majetkem 59
5.5 Cena obvyklá 61
5.6 Povinnost zveřejnit záměr 61
5.7 Rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici 63
5.8 Uzavření smlouvy 67
5.9 Zveřejňování smluv v registru smluv 68
5.10 Kontrola hospodaření 68

6 Veřejné zakázky **71**
6.1 Úvod do veřejných zakázek a základní pojmy 71
6.2 Předpokládaná hodnota 72
6.3 Režimy veřejných zakázek a druhy zadávacích řízení 72
6.4 Proces veřejných zakázek 73
6.5 Kritéria k hodnocení 75
6.6 Uveřejňování 75
6.7 Elektronizace ve veřejných zakázkách 76

7 Územní a strategické plánování rozvoje obce **79**
7.1 Proč strategicky plánovat a řídit z pohledu zastupitele obce 79
7.2 Základní kameny pro rozvoj obce 82
7.3 Strategický plán rozvoje jako nástroj k uskutečnění strategie obce 86
7.4 Udržitelný rozvoj a „Místní Agenda 21" (MA21) 86
7.5 Příprava projektů 87

7.6 Územně plánovací dokumentace 88
7.7 Novela stavebního zákona 89
7.8 Územní plánování 89

8 Veřejné služby obcí 95
8.1 Úvod do problematiky – vymezení pojmu 95
8.2 Veřejné služby zajišťované obcí ze zákona 96
8.3 Co dále může obec svým občanům nabídnout 97
8.4 Jak obec veřejné služby realizuje 98

9 Veřejný pořádek a bezpečnost 99
9.1 Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku 99
9.2 Přestupky 101
9.3 Obecní policie 102
9.4 Spolupráce obcí a Policie ČR 102
9.5 Shromažďování občanů 103
9.6 Integrovaný záchranný systém 104
9.7 Požární ochrana 104
9.8 Krizové řízení 105
9.9 Ochrana před povodněmi 106

10 Sociální problematika a role obce 109
10.1 Užitečné ohlédnutí 109
10.2 Co obec musí a co může v sociální oblasti 111
10.3 Sociální začleňování 117
10.4 Závěrem 118

11 Školství 121
11.1 Role obce a státu při správě školství 121
11.2 Povinnosti obce v předškolním vzdělávání 123
11.3 Povinnosti obce v základním vzdělávání 124
11.4 Jak zřizovat školu a školská zařízení 125
11.5 Další závazky obce (školská rada, hmotné zabezpečení) 125
11.6 Další možnosti obce (další zřizovatelská působnost, výjimka z počtu žáků, hodnocení škol a školských zařízení, podpůrná opatření, komunitní škola) 126
11.7 Financování a role obce 128

12 Kultura 131
12.1 Sociokulturní potenciál obce 131
12.2 Kulturní politika obce 131
12.3 Obec a kulturní zařízení 132
12.4 Ochrana památek a jejich regenerace 133
12.5 Kroniky obcí 133
12.6 Financování kultury z obecního rozpočtu 133

13 Životní prostředí 135
13.1 Odpady 135
13.2 Voda 138
13.3 Zeleň 139
13.4 Ovzduší 140
13.5 Půda, lesy, ochrana přírody a krajiny, živočichů a rostlin 141
13.6 Veřejné osvětlení 143
13.7 Financování a realizace projektů v životním prostředí 143

14 Doprava 147
14.1 Pozemní komunikace ve vlastnictví obce 147
14.2 Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích 148
14.3 Právní předpisy obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací 148
14.4 Regulační řád pro případy vzniku smogové situace a nízkoemisní zóny 149

14.5 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích 149
14.6 Obec jako provozovatel vozidla 149
14.7 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících 149

15 V demokracii vzájemně komunikujeme 153
15.1 Úvodem 153
15.2 Poskytování a zveřejňování informací obcemi 153
15.3 Participace občanů na činnosti obce 158
15.4 Práva zastupitele 160
15.5 Radniční periodika 161
15.6. Vyřizování petic a stížností 162

16 Kraje v České republice 165
16.1 Základní legislativní vymezení krajů 165
16.2 Činnost a kompetence krajů 168
16.3 Orgány kraje 169
16.4 Financování krajů 170
16.5 Asociace krajů České republiky 170
16.6 Závěr a shrnutí 171

17 Obce a Evropská unie 173
17.1 Evropská unie a obec 173
17.2 Dotace v životě obcí 173
17.3 Pozitiva a úskalí dotací 174
17.4 Výhled do blízké budoucnosti a příprava programového období 2020+ 175

18 Jak mohou obce a města postupovat společně 179
18.1 Sídelní struktura a výchozí pozice pro spolupráci obcí České republice 179
18.2 Formy spolupráce obcí v ČR 180
18.3 Spolupráce prostřednictvím profesionálně fungujících mikroregionů 183
18.4 Spolupráce obcí prostřednictvím Místní akční skupiny 187
18.5 Závěrem 187

19 Jak se vyznat v právních předpisech 189
19.1 Obecný výklad 189
19.2 Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace 189
19.3 Hierarchie právních předpisů a vztahy mezi nimi 192
19.4 Výklad právních předpisů 193
19.5 Výkladové pomůcky 195

20 Politici a úředníci – partneři při správě obcí 197
20.1 Obecní úřad a jeho vztah k dalším orgánům obce 197
20.2 Úředníci územního samosprávného celku 197
20.3 Úkoly obecního úřadu v oblasti samostatné a přenesené působnosti 198
20.4 Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka obecního úřadu) 199
20.5 Spolupráce zastupitelů a úředníků na správě obce 200

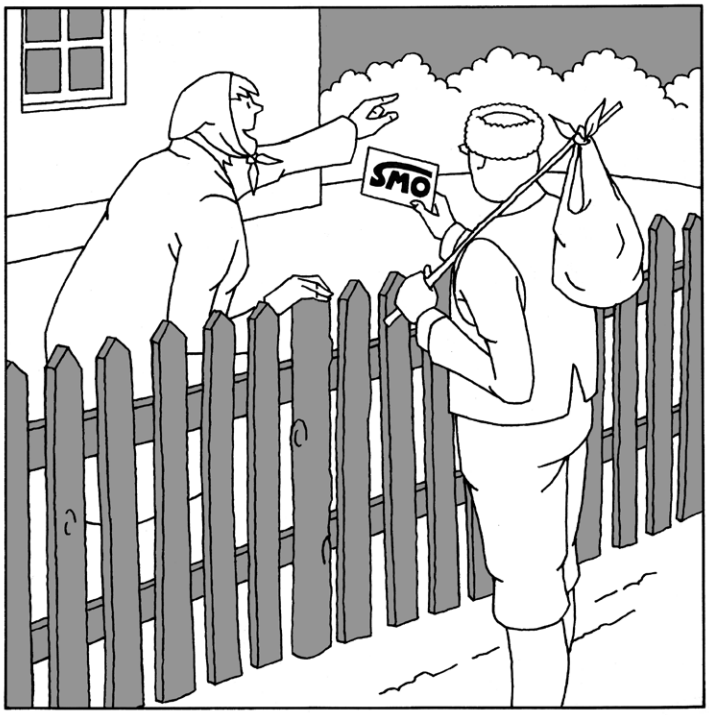
21 Ochrana osobních údajů – GDPR 201
21.1 Úvod do ochrany osobních údajů 201
21.2 Jak číst obecné nařízení o ochraně osobních údajů 202
21.3 Na co se obecné nařízení vztahuje 203
21.4 Kdy lze zpracovávat osobní údaje 204
21.5 Proč a jak chránit osobní údaje 205
21.6. Osobní údaje z pohledu člena zastupitelstva obce 206
21.7 Nové povinnosti 206
21.8 Kontrola a sankce 207

Na příručce spolupracovali 209

1 Svaz měst a obcí ČR prosazuje vaše zájmy

Mgr. František Lukl
předseda SMO ČR

„Stát jen přidává práce, ale peněz ne." Kdy myslíte, že ta slova zazněla? Bylo to už v roce 1907 v Kolíně, na zasedání I. sjezdu Svazu českých měst v království Českém, předchůdce dnešního Svazu měst a obcí České republiky. Tvrdit, že podobnou větu už dnes nezaslechnete, by bylo zavíráním očí před skutečností. Přitom bychom si všichni tolik přáli, aby patřila jednou provždy historii, aby stát a samosprávy řešily otázky veřejné správy jen uvážlivou diskusí a vzájemným respektem ke svým zákonným působnostem.



Všude v demokratickém světě bývají vztahy mezi státem a obcemi čas od času více či méně vyhraněné. Jestliže stát nechystá žádnou třaskavou legislativní úpravu, která se dotýká kompetencí obcí a hlavně obecních financí, bývá klid. A naopak, stačí vzpomenout v pravidelných intervalech se opakující návrhy na úpravy zákona o rozpočtovém určení daní, a je zle. Praxe se k ideálnímu smírnému stavu prostě jen více či méně blíží. A co je ten ideální stav? Když činitelé všech úrovní veřejné správy, od státní, přes krajskou až po tu obecní vzorně a bez konfliktu spolupracují. V České republice bývalo po roce 1989 hůře, nezřídka jsme se vyrovnávali s pozůstatky dřívějšího vrchnostenského přístupu státu, který byl navyklý poroučet svým detašovaným pracovištím, národním výborům. Dnes je důležité, že nechybí vůle pokrokově smýšlejících představitelů, jak ze strany státu, tak i obcí, nacházet řešení, která přispívají k vyšší kvalitě veřejné správy v naší zemi. Zažité návyky naštěstí téměř vymizely, a to nemalou měrou právě zásluhou činnosti Svazu měst a obcí České republiky.

Osmnáctá kapitola této příručky vás informuje o možnostech, které dává naše legislativa obcím na poli spolupráce při společném řešení otázek, zejména v samosprávné působnosti. Jde o určité konkrétní úkoly, které spolu obce mohou efektivněji zvládnout. A je jedno, zda v jednom případě spolupracují obce dvě, či v dalším třeba desítky obcí. Vítaným přínosem přitom bývá nemalá finanční úspora a větší kvalita jak výkonu veřejné správy, tak především kvalita a dosažitelnost veřejné služby pro občany spádových území. My se budeme v této kapitole věnovat jiné formě spolupráce, a to té, která se odehrává především na poli prosazování společných zájmů obcí a měst, tedy na poli legislativním.

Svaz měst a obcí České republiky

Svaz měst a obcí České republiky (dále jen „Svaz") je největším a nejvýznamnějším sdružením obcí v České republice, řešícím na celostátní i mezinárodní úrovni legislativní otázky a další obecné problémy, které se týkají obcí. Členy Svazu jsou jak obce, tak města i statutární města. Svaz spadá pod mezinárodní pojem „celonárodní asociace se všeobecným zaměřením". Základním a neporušitelným svazovým pravidlem pak je, že žádná obec nesmí být krácena na svých oprávněných požadavcích na úkor obce jiné.

Svaz je organizací dobrovolnou, nepolitickou a nevládní. Členy jsou obce ve smyslu zákona o obcích. Pod pojmem Svaz je nutné vidět především představitele obcí a měst, kteří se nad rámec starostí o svou obec věnují i společným problémům samosprávy. **K 11. červnu 2018 měl Svaz 2 730 členů (2 247 obcí, 458 měst a 25 statutárních měst včetně hlavního města Praha), v nichž žije 8 349 451 obyvatel, což je téměř 79 % občanů České republiky.**

Hlavní cíle Svazu

- obhajovat společné zájmy a práva měst a obcí, a vytvářet tak příznivé podmínky k jejich rozvoji
- podporovat a rozvíjet samosprávnou demokracii ve veřejné správě

- podílet se na přípravě zákonů a dalších opatření, které mají dopad na místní samosprávu, a posilovat tak vliv obcí v legislativní oblasti
- informovat vládu, parlament i instituce Evropské unie včas o tom, jaký dopad mohou mít jimi připravovaná opatření na kvalitu života občanů i na rozvoj jednotlivých území
- posilovat ekonomickou samostatnost měst a obcí
- vzdělávat zastupitele i pracovníky místních samospráv
- podporovat výměnu zkušeností a příkladů dobré praxe

Mezi nepsané, avšak neustále sledované prioritní cíle patří zachovat jednotný Svaz jako silného konstruktivního partnera vůči vládě České republiky a Parlamentu České republiky.

Z uvedených cílů Svazu vyplývá, že jeho každodenní činnost je zaměřena především na oblast legislativy a různých opatření, například strukturální politiky, politiky sociálního začleňování či dotačních titulů, které se dotýkají života obcí. Svaz se vyjadřuje k návrhům zákonů, prováděcích právních předpisů i výše zmíněných opatření. Zástupci Svazu aktivně vstupují do celého procesu jejich tvorby i uvádění do praxe. Účastní se meziresortních připomínkových řízení, obhajují zájmy měst a obcí na příslušných ministerstvech a v poslaneckých i senátních výborech. Zásadním mezníkem pro vnímání Svazu jako silného a přitom konstruktivního partnera v systému veřejné správy ČR byl květen 2004, kdy se stal Svaz měst a obcí ČR v rámci legislativního procesu **řádným připomínkovým místem u návrhů zákonů**, které mají dopad na obce. Druhým zlomem ve vzájemných vztazích mezi státem a obcemi je **Dohoda o spolupráci uzavřená mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR 22. července 2005.**

Po vstupu do Evropské unie nabyla na významu i jednotná svazová politika, zejména vůči orgánům EU. Svaz obhajuje zájmy místních samospráv na evropské úrovni. Spolu s dalšími asociacemi se snaží ovlivňovat podobu evropské legislativy a politik ve prospěch měst a obcí. Aktivně se účastní činnosti Evropské rady obcí a regionů (CEMR), Výboru regionů (CoR) a Kongresu místních a regionálních orgánů při Radě Evropy (CLRAE). Je zapojen i ve Světové organizaci měst a samospráv (UCLG). Svaz spolupracuje s obdobnými partnerskými svazy v jiných zemích, zejména s partnerským slovenským ZMOS a nizozemským VNG International. Svaz se rovněž účastní různých mezinárodních projektů, do jejichž realizace zapojuje své členy, a podporuje města a obce v navazování partnerské spolupráce. Je aktivní v oblasti transformační spolupráce se zeměmi jihovýchodní a východní Evropy.

Ve smyslu hlavních cílů své činnosti Svaz v posledním desetiletí uskutečnil úspěšně celou řadu projektů, s celkovým finančním objemem přesahujícím výrazně jednu miliardu korun. **Projekt meziobecní spolupráce** (MOS) a navazující **Projekt center společných služeb** (CSS) jsou zaměřeny na podporu meziobecní spolupráce s cílem zvyšovat kvalitu výkonu veřejné správy v území i kvalitu a dostupnost veřejných služeb pro občany především malých obcí. Vzdělávací projekty zvané **Vzdělaný zastupitel** a **Odpovědný zastupitel** měly zase za cíl zkvalitnit správu obcí. Oslovovaly jak jednotlivé zastupitele, tak zaměstnance obcí.

Na zmíněné projekty nyní navazujeme dalším rozsáhlým vzdělávacím projektem, který je určen vám zastupitelům, ale i úředníkům vašich obcí. Jmenuje se **Efektivní správa obce** (zkráceně ESO) a právě i tato Příručka člena zastupitelstva obce po volbách 2018, kterou obdrželi bezplatně všichni právě zvolení zastupitelé v ČR, je už jedním z prvních projektových produktů. Od ledna 2019 pak pro vás máme připraveno i bezplatné vzdělávání ve všech oblastech, které máte jako zastupitelé na starosti, jinými slovy, za co odpovídáte spoluobčanům vaší obce, vašim voličům.

Svaz nechce být konkurentem ostatním obdobným sdružením obcí, jako je například v roce 2008 založené Sdružení místních samospráv. Naopak, usiluje o vzájemnou spolupráci všech, kteří hájí obecní zájmy bez toho, aby měla jedna obec výhody na úkor druhé.

Vnitřní struktura Svazu

Sněm je nejvyšším orgánem Svazu.

Rada řídí činnost Svazu v období mezi sněmy. Volí předsedu Svazu, který je nejvyšším představitelem Svazu, z každé komory pak jednoho místopředsedu a ostatní členy třináctičlenného Předsednictva Svazu.

Předsednictvo koordinuje činnost v období mezi zasedáními Rady.

Komory Svazu prosazují zájmy velikostních skupin. Jsou tři – obcí, měst a statutárních měst.

Výbor městských částí a obvodů se zabývá specifickými potřebami městských částí a obvodů statutárních měst a Prahy.

Kontrolní výbor je nezávislý orgán Svazu, dohlížející na dodržování zákonů, stanov Svazu a hospodaření Svazu.

Odborné komise jsou poradními orgány Předsednictva. Jejich práce je základem svazové činnosti. V současnosti působí komise bezpečnostní, bytová, cestovního ruchu, dopravní, energetická, finanční, pro informatiku, kulturní, legislativní, majetková, pro zdravotně postižené občany, regionální, sociálně-zdravotní, školská, pro zahraniční spolupráci a životního prostředí. Vedle nich jsou aktivní i pracovní skupiny, například obcí s rozšířenou působností, obcí s pověřeným obecním úřadem, pro integrované nástroje IPRÚ/ITI[1], pro kohezní politiku, pro strukturální politiku, pro obecní policie, pro rovné příležitosti žen a mužů. Zvláštní kategorií je nově vytvořená pracovní skupina pro problematiku sociálního začleňování.

Kancelář Svazu uskutečňuje rozhodnutí orgánů Svazu. V jejím čele stojí výkonný ředitel.

video

Činnost Svazu je financována hlavně **z ročních členských příspěvků**.

Z praxe: *Uveďme příklady postupů při vypracování svazových pozic a lobbování. Začněme modelovým příkladem,*

1) IPRÚ – Integrované plány rozvoje území; ITI – Integrované územní investice

byť již poněkud staršího data, jak prosadit zájmy obcí. Byla to ***příprava důležitého zákona o obcích a jeho novelizace****. Probíhala sice v letech 1998–2000 a 2001–2002, ale tento případ znamenal zlom v úspěšnosti svazového lobbování. Svaz si nejprve musel vydobýt pozici, kdy jeho zástupci byli zváni na důležitá jednání. Často Svaz jednání i svolával. Bylo nutné být aktivní, aby se předešlo situaci, kdy by se jednalo „o nás bez nás". Ve Svazu dostali příležitost všichni starostové, kteří chtěli aktivně přispět ke společnému dílu, ať již ve svazových komisích či komorách. Důležité rovněž bylo vytipovat okruh poslanců, senátorů, odborníků či lidí přímo z ministerstev, kteří by byli nakloněni diskusím o svazových představách, případně je napomohli uskutečnit. U Ministerstva vnitra byl Svaz s prosazováním svých názorů méně úspěšný, naopak ve Sněmovně a Senátu Parlamentu ČR úspěchů dosahoval. Nakonec se Svazu podařilo prosadit zhruba 85 % pozměňovacích návrhů. Výsledkem byl předpis, který nepotlačoval obecní samosprávu.*

Příkladem společné pozice Svazu a dalšího subjektu, v tomto případě Asociace krajů ČR, bylo v roce 2008 vypracování dokumentu ***Strategie rozvoje nakládání s odpady v obcích a městech ČR****. Šlo o odborný, více než čtyřsetstránkový elaborát, vytvořený společně Svazem a Asociací krajů ČR, který kromě popisu stavu odpadového hospodářství v České republice na základě dostupných statistických údajů o nakládání s odpady obsahoval i srovnání a doporučení různých variant řešení systému. Základními důvody pro zpracování byly pro obce a kraje neuspokojivé a ekonomickými analýzami nepodložené návrhy ministerstva životního prostředí z podzimu roku 2007. Strategie proti tomu podrobně rozebírala všechny ministerské návrhy, a to zejména z hlediska ekonomie a přínosu pro životní prostředí. Na základě dostupných údajů modelovala, co by jejich zavedení v praxi znamenalo. Vedle toho obsahovala i jiné varianty řešení, které vycházely ze zkušeností měst a obcí, jakožto odpovědných subjektů za nakládání s odpady od svých občanů, a zároveň přihlížela k moderním evropským trendům nakládání s odpady ve vyspělých státech. Strategie tak představovala komplexní dokument o problematice odpadového hospodářství, který v České republice chyběl. Stal se základním podkladem pro další prosazování požadavků obcí, které vycházely i ze skutečnosti, že pokud jde o systém třídění odpadů, patří naše obce a města k evropské špičce.*

V současné době je středem svazové pozornosti zejména ***příprava pozice měst a obcí v oblasti kohezní politiky na období po roce 2020****. Svaz se stal, na základě objednávky z Ministerstva pro místní rozvoj, zpracovatelem analýz, mapujících potřeby měst a statutárních měst, které by měly, po schválení vládou ČR, vyústit v získání dalších finančních prostředků ze zdrojů EU. Svaz se podílí na uskutečňování* ***Strategie rozvoje veřejné správy v ČR na období do roku 2021****, Svaz je aktivní při formulování* ***Strategie regionálního rozvoje ČR po roce 2021****.*

Vážené zastupitelky, vážení zastupitelé, závěrem zopakuji slova mých předchůdců, neboť ani po letech neztratila nic ze svého významu:

„Svaz není žádný úřad, žádné ministerstvo, Svaz jste vy, představitelé obcí a měst České republiky. Práci legislativců a dalších odborníků si můžete zaplatit. Nikdo však nemůže nahradit názor starostů, místních politiků. Společné skloubení vašich názorů s odborností je podstatou existence národních asociací obcí.

Ze členství ve Svazu nemáte žádný okamžitý hmotný zisk. Budete mít pouze možnost sami ovlivňovat legislativu do podoby, která vám umožní lépe svoji obec spravovat, rozvíjet ji podle volebních plánů, kterým vaši občané dali svůj hlas."

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Evropská charta místní samosprávy

Literatura a užitečné odkazy

- Svaz měst a obcí České republiky: www.smocr.cz

2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů

Mgr. František Lukl, MPA
Mgr. Ludmila Němcová
Mgr. Pavel Schlesinger
Mgr. Pavel Drahovzal
Mgr. Ivona Mottlová

Tuto kapitolu byste neměli přeskočit. Klíčové informace, které obsahuje, vám ujasní mnohé, čím se zabývají kapitoly následující. Rozhodně se vám vyplatí dobře se orientovat v kompetencích a pravomocích veřejných orgánů, stejně jako v rozsáhlých oprávněních vás, zvolených zastupitelů. Má-li obec vzkvétat, musí být ti, kteří rozhodují o jejím rozvoji, vzdělaní a odpovědní. Takovým zastupitelem se nikdo nerodí, ale stává. Samozřejmě za předpokladu, že si dobře osvojí svá práva a povinnosti, nebo také ví, kam pro potřebné informace sáhnout.

Obce jsou základními stavebními kameny veřejné správy v České republice (ČR). Nezastupitelnou roli v systému veřejné moci hrají nejen díky svému počtu – **6 258**[1], ale především díky svým kompetencím. Ty vykonávají vůči občanům a dalším subjektům prostřednictvím svých orgánů. Základním právním předpisem tu je **zákon o obcích**[2].

Obcí se podle zákona označuje nejen obec jako taková, ale také město, městys a statutární město. Hlavní město Praha se řídí vlastním zákonem a má, stejně jako kraje, svou vlastní právní úpravu[3].

2.1 Postavení obce v systému veřejné správy

Významné postavení obcí v systému veřejné správy dává již samotné **zakotvení v ústavním pořádku**. Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), výslovně zaručuje samosprávu územních samosprávných celků[4]. Územní samosprávu je tedy nutno bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu.[5] Ústava územní samosprávu blíže vymezuje[6]. Člení stát na obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky[7].

Nezpochybnitelnou úlohu obcí v systému veřejné moci demokratických právních států podtrhují i mezinárodní dokumenty. Mezi nejvýznamnější se řadí **Evropská charta místní samosprávy.**

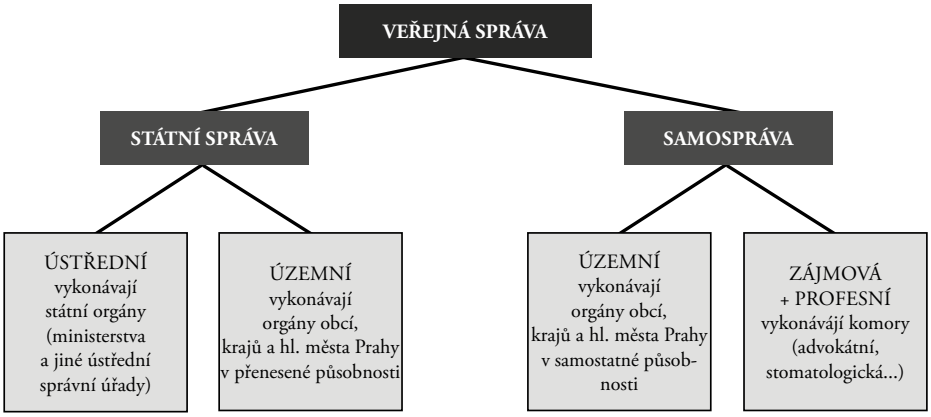
2.2 Veřejná správa

Veřejná správa je pojem, se kterým se jako volení zástupci občanů obce setkáváte jistě ve svém každodenním zastupitelském poslání. Jde o zastřešující pojem pro státní správu a samosprávu.

Veřejnou správou rozumíme správu veřejných záležitostí, která se uskutečňuje jako projev výkonné moci ve státě. Proti pojmu státní správa je pojmem širším a zdůrazňuje, že v ČR se správou věcí veřejných nezabývá pouze stát, nýbrž rovněž subjekty jiné, z nichž nejdůležitější jsou územní samosprávné celky.

Všechny subjekty veřejné správy, tedy zejména stát a územní samospráva, mají zvláštní pravomoc, aby v mezích zákona mohly autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato pravomoc se nazývá **veřejnou mocí**. A protože tato specifická pravomoc subjektů veřejné správy může velmi podstatně

1) veřejná databáze Českého statistického úřadu, údaje k 31.12. 2017
2) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
3) zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
4) čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“)
5) Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 14.
6) hlava VII. Ústavy ČR
7) čl. 99 Ústavy ČR



ovlivnit život občanů, pohlíží se na činnost těchto orgánů odlišně ve srovnání s ostatními fyzickými či právnickými osobami, jež mohou činit vše, co není zákonem zakázáno.[8] Teorie hovoří o principu omezené subjektivity. Veřejnou moc lze naopak uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.[9] Tedy jinými slovy, subjekty veřejné moci smějí vykonávat **pouze to, k čemu jsou zákonem zmocněny.**

Státní správa a obce jako její vykonavatelé

Ta část veřejné správy, kterou vykonávají státní orgány, se nazývá **státní správa**. Jsou to především ministerstva a jiné ústřední orgány[10].

Do systému státní správy spadají rovněž **obce při výkonu přenesené působnosti,** což znamená, že stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na obce[11], aby je pro stát vykonávaly jejich orgány, neboť jsou občanům nejblíže.

Obce jako důležitý subjekt veřejné správy

Vedle státu jsou důležitými subjekty veřejné správy **územní samosprávné celky**. Obce jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu. Při výkonu veřejných úkolů mají obce veřejnou moc. Stát může zasahovat do samostatné působnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem[12] (tzv. zásada minimalizace zásahu státu do územní samosprávy). Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Dále pak záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zákon[13].

Mimo výkon veřejných úkolů jsou však obce ve stejném postavení jako ostatní právnické osoby. Ve smluvních vztazích nemají obce proti druhé straně smlouvy žádné specifické výhody z titulu, že vykonávají rovněž veřejnou správu. Pokud neplní podmínky smlouvy, mohou být druhou stranou žalovány u soudu například o náhradu škody. Není ani výjimkou, že obce jsou účastníky správních řízení, které vedou různé státní orgány, například řízení o vydání stavebního povolení. V těchto řízeních nemají obce žádné zvláštní (privilegované) postavení proti ostatním účastníkům.

Další subjekty veřejné moci

Vedle státu a územních samosprávných celků existují ještě další subjekty, které v určitém rozsahu vykonávají veřejnou správu. Jde o jiný druh samosprávy, než je územní samospráva. Příkladem jsou **univerzity** či různé **profesní komory**, například advokátní komora či komora lékařů. V některých případech plní úkoly veřejné moci rovněž fyzické osoby, například lesní stráž či stráž přírody.

2.3 Základní znaky obce

Obec je **veřejnoprávní korporace,** tedy právnická osoba, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto právních vztahů[14].

Podle Ústavy ČR je obec tvořena třemi základními pilíři, a to:

- územím, na kterém je samospráva vykonávána,
- občany podřazenými územnímu samosprávnému celku,
- samosprávou – existencí územního samosprávného celku jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů.

2.3.1 Území obce

Zákon vymezuje **obec jako základní územní samosprávné společenství občanů**[15] tvořící územní celek, který je vymezen hranicí. Každá část území ČR je tak součástí území některé obce, pokud nestanoví zákon jinak[16]. Výjimku tvoří vojenské újezdy, kde samospráva není.

Území jednotlivých obcí z kartografického hlediska vymezují katastrální území. U malých obcí jde většinou o jediné katastrální území totožné s administrativním územím

8) čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a Čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod
9) čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
10) zákon č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
11) § 7 odst. 2 zákona o obcích
12) čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR a § 7 odst. 1 zákona o obcích
13) § 35 odst. 1 zákona o obcích
14) § 2 odst. 1 zákona o obcích
15) § 1 zákona o obcích
16) § 18 zákona o obcích

obce, zatímco u větších se může skládat i z více katastrálních území. Z tohoto hlediska není z formální stránky v pořádku definovat územní působnost obce katastrem obce[17].

Zákon také upravuje otázku **vzniku nové obce**[18]. Podle současné právní úpravy může nová obec vzniknout několika způsoby:

- sloučením dvou nebo více obcí, které spolu sousedí, na základě jejich dohody; nová obec však nevzniká, pokud nejde o sloučení obcí, ale o připojení obce k jiné obci,
- oddělením části obce,
- zrušením nebo změnou vojenského újezdu.

O sloučení obcí nebo o připojení jedné obce k jiné **rozhoduje dohoda zastupitelstev** obou obcí. Ta musí být potvrzena kladným výsledkem místního referenda, pokud do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí je v některé z dotčených obcí podán platný návrh na konání místního referenda o této věci.

Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem souvislé území a po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. V tomto případě je konání místního referenda na území té části obce, která se chce oddělit, povinností. Konkrétní postup a náležitosti pak upravuje zákon[19]. Platí přitom, že **o oddělení** části obce **rozhoduje krajský úřad** v přenesené působnosti a lze jej provést jen k počátku kalendářního roku. Zákon také přesně upravuje dohodu o majetkovém vyrovnání a úkony přípravného výboru[20]. Sloučení obcí nepodléhá žádnému dalšímu autoritativnímu rozhodnutí orgánů státní správy.

2.3.2 Občané obce

Občany obce jsou **všechny fyzické osoby**, které jsou **státními občany ČR** a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu[21]. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu[22]. Občané obce starší 18 let mají **právo**:

- volit a být voleni do zastupitelstva obce[23],
- hlasovat v místním referendu[24],
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem[25],
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů (v případě působnosti zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů); podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů (v případě zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů)[26].

Zmíněná práva občanů obce podrobně rozebírá kapitola 15 této příručky.

Kromě práva volit, být volen a hlasovat v místním referendu mají stejná práva i fyzické osoby starší 18 let, které **vlastní na území obce nemovitost**.

Cizí státní občan starší 18 let může práva bez výjimky nabýt za předpokladu, že je v obci hlášen k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena. Tak mají právo volit a být voleni do zastupitelstva obce za stejných podmínek jako občané ČR i občané jiných členských států Evropské unie (EU).

2.3.3 Samospráva

Úvodem jsme zmínili, že obec je definována jako veřejnoprávní korporace. Ze zákona je tak nadána způsobilostí vstupovat do právních vztahů, vystupovat v nich svým jménem a nést odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Důležitým faktem je, že **právní osobnost a svéprávnost** se vždy pojí s územními samosprávnými celky jako takovými, nikoliv s jejími orgány. Z toho plyne, že v právních jednáních musí vystupovat vždy **obec**. Orgány obcí samy o sobě právní osobností a svéprávností nadány nejsou, proto například nemůže být uzavřena kupní smlouva s obecním úřadem, nýbrž s obcí.

Samospráva, jak už jsme zmínili, je jednou z větví veřejné správy. Jde vlastně o souhrn veřejně prospěšných činností, které sledují zájem obce a jejích občanů. V České republice je aplikován **spojený model veřejné správy**. Obce prostřednictvím svých orgánů tak vykonávají **dvojí působnost.** Co to znamená? Jde vlastně o současný výkon samostatné působnosti, tedy samosprávy, a přenesené působnosti, tedy státní správy. Toto rozdělení musíte při výkonu funkce vždy **přesně rozlišovat**, protože výkon přenesené působnosti spadá do kompetence zejména obecního úřadu, nikoliv zastupitelů obce.

Samostatná působnost

Právo na samosprávu (samostatnou působnost) je zaručeno Ústavou ČR a stát může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat, jen když to vyžaduje ochrana

17) Koudelka, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 21
18) § 19 a násl. zákona o obcích
19) § 21 a násl. zákona o obcích
20) § 21 a násl. zákona o obcích
21) § 16 zákona o obcích
22) zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
23) zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
24) zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
25) V podrobnostech je právu podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích věnováno stanovisko MV č. 3/2008 dostupné na adrese www.mvcr.cz/odk.
26) V podrobnostech je právu podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích věnováno stanovisko MV č. 5/2008 a 6/2008 dostupné na adrese www.mvcr.cz/odk.

zákona a jen způsobem stanoveným zákonem[27]. Obec má právo bránit se proti nezákonnému zásahu státu do své samosprávy prostřednictvím **ústavní stížnosti**[28]. Stěžejním právem, vyplývajícím ze samostatné působnosti, je právo na vlastní majetek obce a na hospodaření podle vlastního rozpočtu. Při výkonu samosprávy **neexistuje podřízenost obce jinému orgánu**.

Obec při výkonu veřejné správy vystupuje vůči ostatním fyzickým a právnickým osobám v pozici vykonavatele, tedy jednostranně **ukládá povinnosti**, příkazy, zákazy a jejich plnění vynucuje sankcemi. K tomu je obec obdařena různými nástroji. Od obecně závazných vyhlášek obce až po různá správní rozhodnutí, přičemž za jejich nedodržování se ukládají sankce.

Mimo to však obec vstupuje do čistě soukromoprávních vztahů, kde je její postavení stejné jako postavení ostatních subjektů. Klasickými soukromoprávními vztahy jsou například **smluvní vztahy** – nájemní, kupní smlouvy nebo zakládání obchodních společností. Vždy je třeba pečlivě **rozlišovat mezi plněním úkolů v oblasti veřejného práva a soukromoprávním jednáním** obce a nesměšovat je dohromady.

Podle zákona[29] patří do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, které nejsou svěřeny krajům. Do samostatné působnosti nespadá výkon přenesené působnosti orgánů obce. Samostatná působnost dále zahrnuje záležitosti, které jí svěří zákon – například **vydávání obecně závazných vyhlášek obce, zřizování školských zařízení či obecní policie**. Protože je velmi složité stanovit přesně, co je „v zájmu obce a občanů obce“, upřesňují rozsah samostatné působnosti další zákony[30].

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává **Ministerstvo vnitra ČR**[31]. To však není pouze orgánem dozoru a kontroly, ale poskytuje obcím rozsáhlou **metodickou pomoc**. Zastupitel se může se svým dotazem obrátit na Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly MV ČR, nebo si rozšířit okruh svých znalostí o výkladová stanoviska, která jsou dostupné na webové adrese MV ČR[32].

Přenesená působnost

Přenesenou působností rozumíme výkon státní správy, kterou stát přenesl na obce a jejíž rozsah vždy určují zákony. K přenesené působnosti obce dostávají příslušný **příspěvek**[33]. Státní příspěvek ve většině případů nepokrývá skutečné náklady, a tak už léta obce doplácejí na výkon státní správy „ze své kapsy“. Svaz měst a obcí ČR dlouhodobě prosazuje výkonový model platby za výkon státní správy, který by spočíval v povinnosti státu platit za jednotlivé úkony přesnou částkou, ne paušál, jak je tomu doposud.

V přenesené působnosti obec vydává **nařízení obce**, vede **správní řízení** a přitom se řídí zákony a jinými právními předpisy. Při vydávání správních rozhodnutí se řídí případně též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy učiněnými v rámci kontroly[34].

Po reformě veřejné správy se **rozlišují tři typy obcí** podle toho, jak velký rozsah výkonu státní správy jim byl svěřen[35]:

- obce (minimální – základní rozsah státní správy) – obce I. typu,
- obce s pověřenými obecními úřady[36] – obce II. typu,
- obce s rozšířenou působností[37] – obce III. typu.

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností stanoví zákon[38].

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti vykonávají **krajské úřady**[39].

Statutární města, hlavní město Praha, města a městyse

Zjednodušeně řečeno, termín obec zahrnuje více „kategorií“ základních územně samosprávných celků. Jednou z nich, vedle měst a městysů, jsou **statutární města**[40].

Zvláštní zákon má **hlavní město Praha**, které je současně obcí i krajem a které se vnitřně člení na městské části. Postavení městských částí hlavního města Prahy se od městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst odlišuje zejména v tom, že mají částečnou právní osobnost a svéprávnost. V rozsahu stanoveném zákonem a statutem vystupují v právních vztazích svým jménem, na vlastní odpovědnost a vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka.

Městys byl do zákona o obcích znovu zaveden v roce 2006. Jde o návrat historického titulu určitého typu obce a zákon stanovuje, za jakých podmínek může obec toto označení získat. Stejně jako se vrátilo označení městys obcím, které v historii městysem byly, vrátilo se i historické označení **město**. To neznamená, že o titul město nebo městys nemohou žádat obce nově. Jen musí splňovat podmínky pro kladné vyjádření vlády. Konečné rozhodnutí je však na předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. To, že se určitá obec stane městem nebo městysem, nemá vliv na její kompetence. Titul je jen čestným označením obce, někdy i historickým, který mnohdy obec získala už před stovkami let.

27) čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR
28) § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
29) § 35 odst. 1 zákona o obcích
30) K nejdůležitějším patří:
zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
31) § 123 a násl. zákona o obcích
32) www.mvcr.cz/odk
33) § 62 zákona o obcích
34) § 61 odst. 2 zákona o obcích
35) § 61 odst. 1 zákona o obcích
36) § 64 zákona o obcích
37) § 66 zákona o obcích
38) zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, příloha č. 1 a 2
39) § 125 a násl. zákona o obcích
40) hlava VIII zákona o obcích

2.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy

Zákon o obcích vymezuje orgány obce. Nejdůležitějším je **zastupitelstvo obce**, jediný obecní orgán, o němž se Ústava ČR přímo zmiňuje. Dále je to **rada obce** (pokud je volena), **starosta**, **obecní úřad**. Orgánem obce je též **obecní policie**[41]. Zákon o obcích definuje také **zvláštní orgány obce** pro speciální výkon státní správy. Oprávnění ke zřízení těchto orgánů má starosta obce v případech, kdy jej k tomu opravňuje zákon. Orgánem obce je též **komise**, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Jinak jsou komise společně s výbory „pouze" iniciativními a poradními orgány orgánů obce. Komise zřizuje rada obce, výbory zastupitelstvo. Nejde tedy o prvotní orgány obce, ale o orgány orgánů obce.

2.4.1 Zastupitelstvo obce – vrcholný orgán obce

Členové zastupitelstva

Počet zastupitelů stanoví na každé volební období zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev obcí. Zákon stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle velikostních kategorií. Například u obcí do 500 obyvatel je rozpětí 5 až 15, u obcí nad 150 000 obyvatel činí 35 až 55[42].

Přestože obecné právní postavení z hlediska mandátu je podle zákona o obcích stejné, zákon rozlišuje tzv. **uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva obce.** Rozdíl spočívá zejména v odlišném způsobu odměňování[43]. Uvolněným zastupitelem se rozumí osoba, která vykonává volenou funkci na „plný úvazek" a tedy za tomu odpovídající odměnu. O tom, kdo se stane uvolněným členem zastupitelstva obce, hlasujete na jeho zasedání[44].

Důležitá informace: Vaše vztahy s obcí se **neřídí zákoníkem práce**, s výjimkou splatnosti a výplaty odměny a dalších plnění poskytovaných v souvislosti s výkonem funkce, jakož i srážek z nich. Dalšími výjimkami tu jsou odpovědnost člena zastupitelstva za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, zjišťování průměrného výdělku, vzdání se práva na odměnu nebo na další plnění a smrt člena zastupitelstva obce[45]. Nejste v zaměstnaneckém poměru k obci. Běžně se můžete setkat s požadavkem na dodržování osmihodinové pracovní doby a přítomnost na obecním úřadu. Vy pak musíte občanům i kolegům členům zastupitelstva obce vysvětlit, že nejste, ani nemůžete být zaměstnancem obce. Že vaše funkce trvá nepřetržitě po celý den, po celé funkční období a že pracovní doba podle zákoníku práce se na vás zásadně nevztahuje.

Práva člena zastupitelstva obce[46]:

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

Jaké jsou vaše zastupitelské povinnosti? Jste veřejný funkcionář a jako takový musíte vystupovat. Musíte se především **zúčastňovat jednání** zastupitelstva, rady, jste-li jejím členem, a také dalších orgánů, pokud jste byl jmenován členem takového orgánu. Musíte **hájit zájmy obce a jejích občanů**[47], jako člen kolektivního orgánu se chovat jako řádný hospodář a s majetkem obce nakládat účelně.

Odpovědností zastupitele, včetně možného střetu zájmu, se samostatně zabývá kapitola 3 této příručky.

Pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvu obce je podle zákona vyhrazeno **rozhodovat** o nejdůležitějších záležitostech patřících do samostatné působnosti obce[48]. Je to především:

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

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

- nabývání, prodeji a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce,

41) zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
42) § 68 zákona o obcích
43) § 71 a následující zákona o obcích
44) § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích
45) § 79 zákona o obcích
46) § 82 zákona o obcích
47) § 83 odst. 1 zákona o obcích
48) § 84 a 85 zákona o obcích

- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech v zákoně vyjmenovaným subjektům za stanoveným účelem,
- uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem,
- rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,
- zastavení nemovitých věcí,
- vydání komunálních dluhopisů.

Vedle pravomocí vyhrazených zastupitelstvu zákonem máte možnost vyhradit si svým usnesením i **rozhodování o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce**, s výjimkou těch, které zákon výslovně vyhrazuje radě obce[49].

Jednání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, **nejméně však jednou za tři měsíce**. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta obce, přičemž starosta je povinen svolat zasedání, požádá-li o to třetina zastupitelů nebo hejtman kraje. V takovém případě se zasedání zastupitelstva koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu. Pokud starosta zastupitelstvo nesvolá, učiní tak místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva obce[50]. Pokud se usnášeníschopné zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, Ministerstvo vnitra je rozpustí[51].

Zasedání zastupitelstva obce musí být **veřejná**[52]. Obecní úřad informuje o místě, čase a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu nejméně **sedm dnů před zasedáním**[53]. Přitom je třeba dbát na to, aby všechny body programu připravovaného zasedání, jež jsou v době zveřejnění pozvánky obci již známy, byly v této informaci uvedeny, neboť smyslem je občany o konkrétních záležitostech řádně informovat, aby se mohli rozhodnout, zda se takového zasedání zastupitelstva chtějí zúčastnit.

Nejen v této souvislosti upozorňujeme, že „má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného **datem vyvěšení**. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří **datem sejmutí** a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce“[54]. Obsah úřední desky musíte zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Usnášení jste schopni, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu **nadpoloviční většiny** všech členů zastupitelstva[55]. Tím se rozumí nadpoloviční většina **všech** členů zastupitelstva, kteří mají mandát, nikoliv tedy jen nadpoloviční většina těch, kteří jsou přítomni na zasedání. Jestliže v průběhu volebního období **poklesne počet zastupitelů** a není možné je doplnit náhradníky, budete vycházet z počtu členů, kteří zbyli. Pokud však počet členů zastupitelstva obce poklesne o více než polovinu, případně pod pět, je to důvod k vyhlášení nových voleb. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o důležitých záležitostech[56], což je vlastně ochrana před rozhodováním omezené skupiny zastupitelů obce.

Pro jednání zastupitelstva obce si můžete vydat **jednací řád**. V něm upravíte zejména procedurální otázky, které zákon o obcích neřeší. Upravit můžete přípravu zasedání, jeho průběh, způsob hlasování, přípravu usnesení nebo způsob diskuse k jednotlivým bodům programu. Právě úprava diskuse k programu je často nejdůležitějším bodem jednacího řádu. Vzhledem k tomu, že jednání zastupitelstva je veřejné a že občané obce (a další oprávněné osoby) mají právo se k projednávaným věcem vyjadřovat, nezapomeňte upravit například způsob přihlašování do diskuse, délku jednotlivého příspěvku. Je nutné však zdůraznit, že **občané obce mají právo vyjadřovat se** ke každému bodu jednání zastupitelstva, a to vždy **ještě před hlasováním**.

V souvislosti s projednávanými body programu byste měli v dostatečném předstihu obdržet také všechny podklady a materiály, což můžete upravit jednacím řádem (tzn. pravidla pro jejich přípravu, způsob a termín jejich doručování členům zastupitelstva). Dalším důležitým bodem jednacího řádu může být **způsob hlasování** zastupitelstva obce. Protože zákon ho neupravuje, je na vás, jakou formu zvolíte. Tajnému hlasování se spíše vyhněte, protože není v souladu se zásadou transparentnosti.

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje **zápis**, který podepíše starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé[57]. Zápis musí obsahovat zákonem stanovené povinné náležitosti: vždy se v něm uvede počet přítomných zastupitelů, schválený pořad jednání zastupitelstva, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

Ze zápisu by kromě toho mělo být patrno, o jaké věci se v rámci připraveného (případně doplněného) bodu programu jednalo, jaký byl průběh projednávání příslušného bodu (postačí stručně) včetně rozpravy a vystoupení přítomné veřejnosti (pokud se zasedání zastupitelstva účastní), podané protinávrhy a hlasování o nich. Doporučujeme průběh **hlasování zaznamenávat v širší podobě**, tedy jako průběh projednávání, neboť pouze z takto pořízeného zápisu lze později předejít případným pochybnostem o obsahu zápisu ze strany členů zastupitelstva či občanů. Doporučuje se výslovně v zápise uvést, zda se zasedání **účastnili občané** (v jakém počtu) a stručný záznam jejich případného vyjádření.

49) § 84 odst. 4 zákona o obcích
50) § 92 zákona o obcích
51) § 89 zákona o obcích
52) § 93 odst. 3 zákona o obcích
53) § 93 odst. 1 zákona o obcích
54) § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
55) § 87 zákona o obcích
56) § 84 odst. 2 a 85 zákona o obcích
57) § 95 odst. 1 zákona o obcích

Usnesení musí být přesná, jasná a jednoznačná, včetně hlasování o nich. Usnesení jsou platná okamžikem jejich přijetí (hlasováním).

Pojem „usnesení" zákon o obcích přesně vymezuje. Jde o výslednou **souhlasnou vůli** zastupitelstva obce (rady obce) k projednávané věci, o které se hlasovalo. Pokud s návrhem usnesení nevyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce (rady obce), **usnesení nevznikne**, a to ani usnesení opačného významu. Pouze se tato skutečnost zaznamená do zápisu. Doporučujeme v daném případě do zápisu uvádět, že usnesení nebylo přijato.

Zápis se musí **pořídit do deseti dnů** po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí[58]. Doporučujeme uvádět v zápisu datum jeho pořízení, aby bylo možno dodržení zákonné lhůty s odstupem času jednoznačně prokázat. Podmínka včasného pořízení zápisu je splněna, je-li deset dnů po zasedání zastupitelstva zápis na obecním úřadu k dispozici i s podpisem starosty (místostarosty).

Proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce mohou jeho členové podat **námitky**. O námitce člena zastupitelstva obce se musí rozhodnout (usnesením) na nejbližším zasedání zastupitelstva. To usnesením buď rozhodne, že zápis odpovídá skutečnému průběhu zasedání, zápis potvrdí a námitku zamítne, nebo uzná, že výhrady jsou důvodné a námitce vyhoví. V takovém případě je třeba zápis formou dodatku opravit.

Výbory zastupitelstva obce

Jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva v samostatné působnosti obce. Nejde tedy o samostatné orgány obce, ale o orgány orgánů obce. Zřídit výbor je právem zastupitelstva, nikoliv jeho povinností. Výjimkou je zřízení **výboru finančního a výboru kontrolního**[59], které ze zákona **povinné je.** Další výjimkou je také povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české a požádá-li o to spolek, zastupující zájmy národnostní menšiny. V tomto výboru pak musí nejméně polovinu členů tvořit příslušníci národnostní menšiny[60]. Výborům finančnímu a kontrolnímu zákon stanovuje náplň činnosti[61], ostatním výborům ji určuje zastupitelstvo obce. Zřídí-li vaše zastupitelstvo další výbory, dbejte na stanovení náplně jejich činnosti i konkrétních úkolů.

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

Finanční výbor i kontrolní výbor musí být nejméně tříčlenný, jejich členem nesmí být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu nebo osoba zabezpečující rozpočtové či účetní práce. Pro všechny výbory společně platí pravidla pro složení – **počet členů musí být lichý a předsedou je vždy člen zastupitelstva** obce (to neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru). Ostatní členové výboru nemusejí být členy zastupitelstva, ale mohou být voleni z řad veřejnosti (tedy nejenom občané obce, ale i jakákoliv jiná fyzická osoba).

Výbory samy o sobě **nemají pravomoc ukládat úkoly**, a to ani obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům. Stejně tak nemohou uskutečňovat jakákoliv opatření, to je ve výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Zastupitelstvo také nemá povinnost zařadit stanovisko nebo návrh výboru na pořad svého jednání.

Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů[62]. **Odměňování** členů výboru z řad občanské veřejnosti je zcela v kompetenci zastupitelstva obce, odměňování členů výboru, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce, se řídí zákonem o obcích a nařízením vlády[63].

Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce, je **osadní nebo místní výbor**[64]. Ten má nejméně tři členy, přičemž počet členů určí zastupitelstvo obce. Členy osadních výborů jsou občané s trvalým pobytem v části obce, kde se osadní výbor zřizuje. Předsedu volí zastupitelstvo obce z členů osadního výboru. Pokud předseda osadního výboru požádá na jednání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

2.4.2 Rada obce – výkonný orgán

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. Tvoří ji **starosta**, **místostarosta** (nebo místostarostové) a **další radní**, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce. Počet členů rady je lichý, nejmenší počet je 5, nejvíce 11, přičemž nesmí přesahovat třetinu počtu členů zastupitelstva. Radu obce nebudete volit, jestliže je počet členů zastupitelstva menší než 15[65]. V takovém případě (tj. v obcích, kde se rada obce nevolí), její pravomoci vykonává v omezeném rozsahu starosta[66]. Zbytek kompetencí rady pak vykonáváte vy, členové zastupitelstva obce. Rada obce plní úkoly, jimiž ji pověřilo zastupitelstvo obce, a jemu se také zodpovídá. Kromě toho rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení[67].

Radě obce zákon vyhrazuje v samostatné působnosti zejména[68]:

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,

58) § 95 odst. 2 zákona o obcích
59) § 117 odst. 2 zákona o obcích
60) § 117 odst. 3 zákona o obcích
61) § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích
62) § 118 odst. 2 a 3 zákona o obcích
63) § 74 zákona o obcích a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev
64) § 120 a § 121 zákona o obcích
65) § 99 odst. 3 zákona o obcích
66) § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích
67) § 102 odst. 1 zákona o obcích
68) § 102 odst. 2 zákona o obcích

- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce[69],
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,
- zřizovat a rušit podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- kontrolovat, jak své úkoly plní obecní úřad a komise v samostatné působnosti obce,
- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce[70]; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,
- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- schvalovat organizační řád obecního úřadu.

Radě obce také náleží rozhodování o ostatních záležitostech samostatné působnosti, které zastupitelstvu vyhrazené nejsou nebo které si zastupitelstvo nevyhradí[71]. Jde o tzv. **zbytkovou působnost rady** obce. Rada může tyto nevyjmenované pravomoci svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie může svěřit obecní policii. Pokud si ovšem nějakou pravomoc jako zastupitelstvo vyhradíte, znamená to, že rada, potažmo starosta nebo obecní úřad nemůže v této věci rozhodovat, a to až do okamžiku, než vyhrazení zrušíte.

Komise rady obce

Ty si rada obce může zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány[72]. Na rozdíl od výborů – poradních a iniciativních orgánů zastupitelstva obce – mohou komise být i výkonným orgánem. Starosta obce totiž může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon **přenesené působnosti** v určitých věcech. Předsedou takové komise je pak osoba, která prokáže, že má pro svěřený úsek přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost, pokud zákon nestanoví jinak. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti se obdobně vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků[73]. Komise při výkonu svěřeného úseku přenesené působnosti odpovídá starostovi obce, avšak ve správním řízení je nadřízeným orgánem krajský úřad.

Starostu, místostarostu a další členy rady obce si volíte ze svých řad, a to hned na svém ustavujícím zasedání[74]. Když se vám to nepovede hned na poprvé, nic se neděje, protože funkci starosty bude nadále vykonávat dosavadní starosta. Myslete i na to, že starosta a místostarosta musí být občanem ČR.

2.4.3 Starosta obce

Starosta zastupuje obec navenek[75] a za výkon své funkce **odpovídá zastupitelstvu**. Jeho postavení lze velmi vzdáleně přirovnat ke statutárnímu orgánu **právnické osoby**, což však vůbec neznamená, že má pravomoc samostatně rozhodovat o záležitostech patřících do samosprávy obce. Protože o většině otázek v samostatné působnosti rozhodují kolektivní orgány obce, tedy zastupitelstvo obce nebo rada, s výjimkou obcí, kde se rada nevolí a kde její pravomoci vykonává právě starosta (až na zákonem stanovené výjimky), může starosta právní úkony podléhající schválení kolektivním orgánem provádět **jen po předchozím schválení** příslušným orgánem. Jinak jsou tyto úkony **od počátku neplatné**[76]. To mějte na paměti, když budete podepisovat například různé smlouvy nebo dodatky k nim.

Starosta zejména:

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

Zástupcem starosty je **místostarosta**. Na zastupitelstvu můžete zvolit i více místostarostů, jimž můžete svěřit některé úkoly. Ten, kterého určíte, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta ze zákonem určených důvodů nevykonává svou funkci (dočasná pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě

69) § 84 odst. 2 zákona o obcích
70) § 58 zákona o obcích
71) § 102 odst. 3 zákona o obcích
72) § 122 zákona o obcích
73) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
74) § 91 odst. 1 zákona o obcích
75) § 103 odst. 1 zákona o obcích
76 § 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích

do čtyř let věku a dovolená)[77]. Místostarosta určený k zastupování starosty vykonává všechny úkoly, které přísluší ze zákona starostovi. Místostarosta spolu se starostou podepisuje právní předpisy obce[78], tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení obce.

2.4.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří **starosta, místostarosta** (místostarostové), **tajemník obecního úřadu** (je-li tato funkce zřízena) a **zaměstnanci obce** zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta[79]. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu **odbory a oddělení**[80].

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

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se funkce **tajemníka obecního úřadu** zřizuje ze zákona, ostatní obce si mohou tuto funkci zřídit podle své potřeby[81]. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta **s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu**[82]. Případné důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu stanovuje zákon o úřednících[83]. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu **starostovi**[84]. Zabezpečuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které zákon svěřuje radě nebo zvláštnímu orgánu obce (například přestupkové řízení svěřené komisi pro projednávání přestupků), stanoví platy zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a plní vůči nim úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele, vydává vnitřní směrnice obecního úřadu (spisový řád, skartační řád, pracovní řád aj.)[85]. Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním[86].

2.4.5 Zvláštní orgány obce

Mohlo by vás mást, že v obci pracují ještě další komise, které nejsou komisemi rady obce. V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje totiž **starosta** zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy[87]. Tyto zvláštní orgány obce vykonávají pouze přenesenou působnost. Jde především o **komisi pro projednávání přestupků** podle zákona o přestupcích[88]. V čele takové komise musí stát osoba, která splňuje požadavky na oprávněnou úřední osobu[89]. Dalším zvláštním orgánem obce je **povodňová komise** podle zákona o vodách[90] nebo **komise pro sociálně-právní ochranu dětí**[91].

Písemnosti a použití razítka[92]

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

Na písemnosti vyhotovené v samostatné působnosti se použije razítko obce, které nesmí být zaměnitelné s razítkem s malým státním znakem. Objevují se i názory, že pokud obec vydává správní rozhodnutí v samostatné působnosti, například rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle informačního zákona, je třeba i takové správní rozhodnutí opatřit úředním razítkem, jak stanoví správní řád. A to razítkem „kulatým".

Na rozhodnutí a jiné listiny, osvědčující důležité skutečnosti, které se vydávají při výkonu přenesené působnosti (výkonu státní moci), patří razítko s malým státním znakem. Má kulatý tvar o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby (tedy například „obecní úřad XY"), popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Otisk úředního razítka je jednobarevný[93].

Časté otázky

1. Po jakou dobu je jednací řád zastupitelstva obce platný? Musí vydat každé nově zvolené zastupitelstvo nový jednací řád? Jednací řád vydaný usnesením zastupitelstva obce lze měnit nebo rušit opět jen usnesením. Změny složení zastupitelstva nemají na jeho platnost žádný vliv.

2. Lze omezit či jinak upravit v jednacím řádu práva občana obce vyjádřit se? Občan obce má podle zákona[94] právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce

77) § 104 odst. 1 zákona o obcích
78) § 104 odst. 2 zákona o obcích
79) § 109 odst. 1 zákona o obcích
80) § 109 odst. 2 a § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích
81) § 110 odst. 1 zákona o obcích
82) § 103 odst. 3 zákona o obcích
83) zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
84) § 110 odst. 2 zákona o obcích
85) § 110 odst. 4 zákona o obcích
86) § 110 odst. 5 zákona o obcích
87) § 106 zákona o obcích
88) § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
89) § 111 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
90) § 77 odst. 3 a § 78 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
91) § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
92) § 111 zákona o obcích
93) § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů
94) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. *Podrobně je záležitost rozvedena v kapitole 15, podkapitole 15.4.1 této příručky.*

3. Pokud je zasedání zastupitelstva extrémně dlouhé, je možné jej přerušit a pokračovat druhý den? I když s tím zákon výslovně nepočítá, je možné to připustit za zachování podmínky otevřenosti zasedání pro veřejnost. O takovém přerušení by ovšem měla být zveřejněna pro všechny občany včasná informace.

4. Může se zastupitelstvo scházet na neveřejných pracovních poradách? Pracovní porady zastupitelstva zákon přímo neupravuje a tuto praxi nelze vyloučit. Na těchto pracovních schůzkách ale nemůže zastupitelstvo přijmout **žádná usnesení**, nelze učinit jakékoli platné rozhodnutí v konkrétních věcech. Porady mohou sloužit pouze k rámcovému předjednání problematiky. I v tomto případě je ale nutné pamatovat na jistou transparentnost jednání. Není tedy možné, aby zastupitelé záležitost projednali neveřejně takovým způsobem, že veřejnosti zůstanou neznámé základní aspekty učiněného rozhodnutí.

2.5 Odměňování

Od 1. ledna 2018 se změnila koncepce v odměňování zastupitelů a s tím související právní poměry členů zastupitelstev obcí. Za výkon funkce má **uvolněný člen zastupitelstva nárok na měsíční odměnu** (jde vlastně svou povahou o peněžní plnění podobné platu), což znamená, že mu ji obec musí vyplácet, a to ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce, za kterou odměna náleží.

Neuvolněným členům zastupitelstva naproti tomu odměna být poskytnuta **může**[95], **ale nemusí**. Rozhodování o výši odměny a o dni, od kdy jim měsíční odměna náleží, je zcela na vás, na zastupitelstvu. Nesmí se přitom překročit maximální výše odměny stanovená nařízením vlády[96]. Výjimkou je **neuvolněný člen zastupitelstva, který vykonává funkci starosty**. Tomu **náleží odměna ze zákona**, a to v rozmezí od 0,3 do 0,6násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce ve funkci starosty. Konkrétní výši odměny stanoví v uvedeném rozmezí zastupitelstvo. Pokud by tak zastupitelstvo neučinilo, pak mu náleží odměna ve výši 0,3násobku, a to ode dne zvolení do funkce starosty. Nárok na určitou výši odměny vzniká nejdříve ode dne, kdy o tom zastupitelstvo rozhodlo, nemůže být tedy založen se zpětnou platností. Splatnost odměny je měsíční, jiný časový interval nepřipadá v úvahu.

Výše odměny je stanovena v závislosti na zastávané funkci a velikostní kategorii obce[97]. V případě, že bude uvolněný člen zastupitelstva zvolen do více funkcí souběžně, bude náležet odměna jen za jednu z nich – za tu, za kterou náleží nejvyšší odměna. Neuvolněnému členovi zastupitelstva může být souhrnně poskytována odměna za souběh maximálně tří funkcí. Konkrétně může být odměňován jen za souběžný výkon člena rady obce, předsedy nebo člena výboru zastupitelstva obce, předsedy nebo člena komise rady obce anebo předsedy nebo člena zvláštního orgánu obce. Do tohoto souběhu se nesmí započítávat výkon funkce člena zastupitelstva (tj. výkon člena zastupitelstva obce bez další funkce). O nároku na souhrnnou odměnu rozhoduje zastupitelstvo.

Zastupitelstvo může zvýšit odměnu neuvolněného člena zastupitelstva, pokud je pověřen řízením obecní policie nebo oddáváním snoubenců[98]. Toto zvýšení není možné přiznat starostovi za řízení obecní policie a starostovi a místostarostovi za oddávání, neboť tato činnost výslovně patří k jejich funkci.

Časté jsou dotazy, zda je možné krátit odměnu uvolněného člena zastupitelstva s odůvodněním, že nevykonává svou funkci v uspokojivé kvalitě. Zde je odpověď jednoznačná. V souladu se zákonem o obcích je nutné vnímat odměnu jako paušální náhradu za výkon veřejné funkce, přičemž je obec povinna tuto odměnu ze svých rozpočtových prostředků poskytovat.

Členovi zastupitelstva obce může obec poskytnout **mimořádnou odměnu** za splnění mimořádných nebo zvlášť významných úkolů obce. Zákon stanoví podmínky pro mimořádnou odměnu i její maximální souhrnnou výši[99]. Zákon pamatuje i na **dlouhodobé zastupování** trvale nepřítomného starosty, a to formou nároku na zvýšenou odměnu za výkon funkce. **Zvýšená odměna**[100] bude ze zákona poskytována místostarostovi obce, pokud bude po dobu delší než čtyři týdny nepřetržitě zastupovat starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci a je-li odměna stanovená starostovi vyšší.

A teď, jak to je, jste-li uvolněným členem zastupitelstva a nevykonáváte funkci z důvodu dočasné **pracovní neschopnosti**, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do čtyř let věku nebo ošetřování člena domácnosti. Měsíční odměna za první tři kalendářní dny (včetně soboty a neděle) dočasné pracovní neschopnosti vám nenáleží, za první tři kalendářní dny karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny. Od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny. Pro stanovení výše odměny ve snížené částce se jedna třicetina odměny upraví obdobným způsobem, jakým se upravuje denní vyměřovací základ pro stanovení nemocenského z nemocenského pojištění.

Nově zákon stanoví možnost zastupitelům poskytnout **příspěvky z peněžního fondu** nebo z rozpočtu obce, a to taxativním způsobem (lze poskytnout jen v zákoně vyjmenované příspěvky). Příspěvky zastupitelům lze poskytnout

95) § 72 zákona o obcích
96) nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územně samosprávných celků
97) § 73 zákona o obcích a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územně samosprávných celků
98) § 74 odst. 1 zákona o obcích
99) § 76 zákona o obcích
100) § 75 zákona o obcích

za obdobných podmínek a v obdobné výši jako zaměstnancům obce. Zákon rozlišuje mezi příspěvky, které lze poskytnout jen uvolněným zastupitelům, a příspěvky, které lze poskytnout jak uvolněným, tak neuvolněným zastupitelům[101]. Obec nesmí členovi zastupitelstva obce poskytnout za výkon funkce člena zastupitelstva obce dar, a to ani po skončení výkonu funkce.

V případě zániku mandátu, odvolání nebo vzdání se funkce v průběhu funkčního období vzniká stanovenému okruhu členů zastupitelstev při splnění podmínek stanovených zákonem nárok na **odchodné**[102]. Neuvolněnému zastupiteli, který vykonává funkci starosty nebo místostarosty, a uvolněnému zastupiteli poskytne obec odchodné, pokud jim ke dni zániku mandátu (nebo odvolání a vzdání se funkce) zastupitele náležela odměna. K tomu, aby bylo vyplaceno odchodné, musí být naplněna podmínka, že končící zastupitel nebude následně zvolen do funkce uvolněného zastupitele nebo do funkce neuvolněného zastupitele, který vykonává funkci starosty nebo místostarosty, za niž mu náleží odměna. Stejně tak odchodné nenáleží zastupiteli, který byl pravomocně odsouzen za některé trestné činy. Odchodné je závislé na počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce. Maximálně můžete dosáhnout **čtyřnásobku měsíční odměny**. Odchodné se vyplácí jednorázově.

Vykonáváte-li funkci **uvolněného člena** zastupitelstva, máte také **nárok na dovolenou**, a to v délce pěti týdnů za kalendářní rok (tj. 35 kalendářních dnů)[103]. Nejvýše 25 dnů dovolené může připadnout na pondělí až pátek, pokud tento den není svátkem. Tento nárok se krátí úměrně s délkou výkonu uvolněné funkce během kalendářního roku. Během dovolené vám náleží měsíční odměna. V případě, že jste si nestačil vyčerpat dovolenou u zaměstnavatele, který vás uvolnil, poskytne vám ji obec. Pokud nevyčerpáte dovolenou za kalendářní rok, ve kterém jste s funkcí skončil, **může** vám na základě žádosti obec **poskytnout náhradu**[104] za nevyčerpanou dovolenou nebo její část. Uvolňující zaměstnavatel by vám poskytl zbývající část dovolené za příslušný kalendářní rok, která nebyla vyčerpána nebo nahrazena.

Nevyčerpaná dovolená z předchozího kalendářního roku se nepřevádí, ani ji nelze nahradit. Nárok na dovolenou je upraven odlišně od zákoníku práce. Jestliže si nevyčerpáte dovolenou v příslušném kalendářním roce, **převádí se** vám do příštího roku a čerpá se přednostně. Do dalšího kalendářního roku se již nárok **nepřevádí**, a nebyl-li vyčerpán do 31. prosince bezprostředně následujícího roku, **bez náhrady propadá**.

Nárok na poskytování **cestovních náhrad**, a to ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru, tzn. zákoníkem práce, máte vždy bez ohledu na to, zda jste uvolněnými či neuvolněnými členy zastupitelstva obce. Zastupitelstvu je vyhrazeno stanovit obecné zásady poskytování cestovních náhrad[105].

Problematika odměňování má řadu specifik, časté jsou změny. Doporučujeme proto sledovat metodická doporučení Ministerstva vnitra ČR na jejich webových stránkách[106].

Časté otázky

1. Může se člen zastupitelstva obce vzdát své odměny ve prospěch obce nebo sportovního klubu v obci? Ano, ale lze tak učinit až po vyplacení této odměny zastupiteli (tedy po odvedení zákonných odvodů). Je plně na vůli zastupitele, jak s odměnou naloží. Může konkrétní částku poskytnout v rámci soukromoprávního aktu – například darováním – konkrétnímu subjektu podle svého uvážení.

2. Jak odměnit členy komisí a výborů, kteří nejsou zastupiteli obce? Zastupitelstvu obce je vyhrazena pravomoc rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce[107]. Zákon nespecifikuje formu poskytování. Odměnu nelze poskytovat prostřednictvím některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

2.6 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce

Souhrnně je označujeme jako **právní předpisy obce**.

Obecně závazné vyhlášky, které vydává obec ve své **samostatné působnosti**, patří do tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci. Jejich existence je zakotvena přímo v Ústavě ČR. Vydávání obecně závazných vyhlášek především upravuje zákon o obcích. Další zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti už obce nepotřebují, i když jejich prostřednictvím ukládají povinnosti. Výjimku tvoří jen daně a poplatky, ty lze ukládat pouze na základě zákona. V duchu Ústavy ČR zákon určuje věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o **záležitosti v zájmu obce a občanů** obce, tzn. o záležitosti místního významu.

Jde především o tyto povinnosti[108]:

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména se může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na

101) § 80 zákona o obcích
102) § 77 a 78 zákona o obcích
103) § 81a zákona o obcích
104) § 81a odst. 6 zákona o obcích
105) § 81 zákona o obcích
106) http://www.mvcr.cz/odk/
107) § 84 odst. 2 písm. v) zákona o obcích
108) § 10 zákona o obcích

některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) jiná povinnost, kterou stanoví zvláštní zákon.

Nařízení obce jsou druhým typem právních předpisů. Obec je vydává ve své **přenesené působnosti**, a to na základě a v mezích zákona, je-li k tomu zákonem zmocněna[109]. Mají tedy (podobně jako například vyhlášky ministerstev) charakter prováděcích právních předpisů k zákonům a k tomu, aby je obec mohla vydat, potřebuje mít vždy výslovné zákonné zmocnění.

Nařízení obce musejí být (na rozdíl od obecně závazných vyhlášek) v souladu nejen se zákony, ale i s právními předpisy vydanými na základě zákona (nařízeními vlády nebo vyhláškami ministerstev)[110]. Typickým příkladem je tržní řád nebo nařízení, kterým se vymezují úseky v zimě neudržovaných místních komunikací a chodníků.

Schvalování obecně závazných **vyhlášek** patří do vyhrazené působnosti **zastupitelstva obce**, schvalování **nařízení** obce do vyhrazené působnosti **rady obce**. V obcích, kde se rada obce nevolí a kde její pravomoc vykonává starosta, schvaluje zastupitelstvo obce vedle obecně závazných vyhlášek i nařízení obce. Před samotným schválením je ovšem žádoucí podrobit formulaci nového právního předpisu obce důkladné přípravě a konzultaci s dotčenými útvary a zainteresovanou veřejností. Součástí předkládaného návrhu obecně závazné vyhlášky či nařízení obce by měla být i důvodová zpráva, která postihne všechny skutečnosti s vydáním tohoto předpisu související. Ať již jde o dopady finanční, materiální, společenské či občanské. Podmínkou **platnosti** právního předpisu obce je jeho **vyhlášení**. To se v obci uskuteční tak, že se vyhláška nebo nařízení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů (za den vyhlášení se pokládá první den vyvěšení)[111].

Od platnosti je třeba odlišovat **účinnost**[112]. Ta obecně (není-li v právním předpisu obce výslovně stanoveno něco jiného) nastává **patnáctým dnem** následujícím po dni vyhlášení. Rozlišování těchto dvou okamžiků má svůj dobrý důvod, neboť teprve okamžikem účinnosti (jakéhokoliv právního předpisu) vznikají fyzickým a právnickým osobám práva a povinnosti, které právní předpis stanoví. Určení platnosti má naproti tomu ten význam, že tímto okamžikem se právní předpis stává součástí právního řádu a jakkoliv ho měnit či rušit lze pouze stanoveným způsobem, tzn. vydáním nového právního předpisu obce nebo případným zrušovacím nálezem Ústavního soudu, jde-li o nezákonný právní předpis obce.

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

Mnohé vaše otázky směřují k **podepisování.** Právní předpisy obce podepisuje starosta spolu s místostarostou. Absence podpisu starosty nebo spolupodepsání jinou osobou než zákon výslovně předpokládá, však nezakládá neplatnost obecně závazné vyhlášky či nařízení obce. Jedinou podmínkou platnosti právního předpisu obce je jeho vyhlášení formou vyvěšení na úřední desce obecního úřadu.

Obec, která vydá právní předpis, má povinnost zaslat ho neprodleně **příslušnému dozorovému orgánu:** „Obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu“[113]. Pouhé patnáctidenní vyvěšení právního předpisu obce by nebylo dostatečnou příležitostí k seznámení se s ustanoveními vyhlášky. Právní předpisy obce včetně jejich evidence proto musejí být **každému k dispozici** u příslušného obecního úřadu[114].

Obec má zákonnou povinnost vést **evidenci** právních předpisů, které vydala. V ní se uvádí číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Evidence musí v chronologickém pořadí zahrnovat všechny obcí vydané právní předpisy – současně (v rámci jedné evidence) obecně závazné vyhlášky i nařízení obce, a to jak platné, tak i zrušené. Naopak, jelikož jde o evidenci právních předpisů, nelze do ní zahrnovat například interní předpisy. Evidence se musí průběžně aktualizovat a dbát na její úplnost. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku[115]. Obec má rovněž povinnost zveřejnit právní předpisy vydávané v její působnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup v rámci tzv. povinně zveřejňovaných informací[116].

Také právní předpisy obce mají mít **normativní** obsah, nemají být mnohomluvné a upravovat věci, které jsou samozřejmé. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad. Právní předpisy mají abstraktní charakter, což znamená, že se vztahují na neurčitý počet subjektů (fyzických a právnických osob) a na neurčitý počet případů stejného druhu, které v budoucnosti nastanou. Mají tedy vymezovat určitou obecnou skutkovou podstatu, a nikoliv řešit nějaký konkrétní případ.

109) čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR a § 11 zákona o obcích
110) § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích
111) § 12 odst. 1 zákona o obcích
112) § 12 odst. 2 zákona o obcích
113) § 12 odst. 6 zákona o obcích
114) § 12 odst. 5 zákona o obcích
115) § 12 odst. 4 zákona o obcích
116) § 5 odst. 2 písm. a) a § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Z praxe: *Obecně závazná vyhláška může stanovit například obecnou povinnost zaplatit místní poplatek ze psů, nemůže ale stanovit, že tento poplatek musí v konkrétní výši zaplatit jmenovitě určený vlastník psa, protože to už je věc případného správního rozhodnutí, které se bude v případě nesplnění poplatkové povinnosti s odkazem na příslušnou obecně závaznou vyhlášku vydávat. Jak obecně závazné vyhlášky, tak i nařízení obce se vztahují nejen na subjekty s trvalým pobytem či sídlem v dotyčné obci, nýbrž na všechny, kdo se v daném okamžiku nacházejí nebo budou na jejím území nacházet.*

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

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

K obecně závazným vyhláškám existuje velmi bohatá **judikatura Ústavního soudu**. Přelomovým byl jeho rozsudek, který otevřeně uznal původnost obecně závazných vyhlášek jako pramenů práva a konstatoval, že k jejich vydávání, kterými se ukládají povinnosti, není již třeba výslovného zákonného zmocnění. Nevyloučil také, aby se upravovaly i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace[117]. Co z toho plyne pro vás? Obec může formou obecně závazné vyhlášky stanovit **povinnosti či zákazy** k zabezpečení místních záležitostí a veřejného pořádku. Zákazy však nemohou být formulovány plošně, místa nutno specifikovat. Pokud jde o veřejná prostranství, pak nejlépe formou parcelních čísel dotčených pozemků veřejného prostranství. Obecně přijímána jsou i sousloví jako veřejná obydlí v případě obecně závazných vyhlášek zakazujících veřejnou produkci po určité hodině. („Občany v obytných domech je zakázáno nepřiměřeně obtěžovat veřejnou produkcí hudby".)

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

Velmi užitečnou pomůckou jsou i rozsáhlé metodické listy a stanoviska Ministerstva vnitra, které přebírají a publikují i jednotlivá dozorová pracoviště krajských úřadů.

Časté otázky

1. Brání chybějící podpis starosty či místostarosty platnosti obecně závazné vyhlášky? Nikoliv, podpisy jen stvrzují formální správnost textu právního předpisu. Byla-li obecně závazná vyhláška řádně schválena a vyhlášena, je platná i přes nedostatky v podpisech, jak také rozhodl Ústavní soud.

2. Kde všude se zveřejňují obecně závazné vyhlášky? Zveřejňují se na úřední desce, a to jak na úřední desce „fyzické", tak „elektronické" (podle správního řádu „způsobem umožňujícím dálkový přístup")[118]. Vedle toho je lze zveřejnit způsobem v místě obvyklým.

3. Posílají obce přijaté obecně závazné vyhlášky kromě Ministerstva vnitra povinně také jiným subjektům? Obecně závazné vyhlášky (OZV) regulující provoz hazardních her podle zákona o hazardních hrách[119] se posílají též Ministerstvu financí. OZV o stanovení cen stavebních pozemků v cenových mapách se současně s jejich vyhlášením zasílají Ministerstvu financí k uveřejnění v Cenovém věstníku a OZV stanovující koeficienty pro výpočet daně z nemovitostí se zasílají správci daně.

2.7 Principy dobré veřejné správy

Zastupitelstvo obce jako vrcholný orgán místní samosprávy se řídí a při svém jednání a rozhodování se v prvé řadě opírá o právní řád České republiky[120]. Z širšího hlediska do něho můžeme zařadit i Principy dobré veřejné správy (dále jen „Principy"), jejichž uplatňování je dnes stále víc požadováno nejen v oblasti státní správy, ale právě i samosprávy. Jde o **způsob chování** orgánů veřejné správy. Principy dobré správy jsou totiž jakýmisi dobrými mravy veřejné správy.

Veřejná správa na obecním úřadě se neuskutečňuje jen vydáváním stavebních povolení či rozhodováním v přestupkovém řízení. Jde tu též o úkony samosprávné, do nichž rozhodování všech orgánů obce jednoznačně patří. Jedním z konkrétních projevů Principů jsou zásady **správního řízení** obsažené ve správním řádu[121]. Jde mimo jiné o zásadu zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, zásadu ochrany dobré víry a veřejného zájmu, zásadu proporcionality, zásadu nestranného postupu a legitimního očekávání či zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti.

117) Langášek,T.: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, Právní rozhledy, 10/2008, str. 357. Jde o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (obecně závazná vyhláška města Jirkova).
118) § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád
119) zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách
120) Právní řád v užším smyslu označuje soubor právních norem, které platí v určité době na určitém území. V širším smyslu do právního řádu spadají i všechny individuální akty upravující právní vztahy na daném území, například zápisy v pozemkových knihách, záznamy o uzavření manželství v matrikách, stavební povolení, rozsudky soudů či jiná závazná pravidla a principy apod.
121) zákon č. 500/2004 Sb., správní řad, § 2 – 8

Úkolem zastupitele je tyto zásady při jednání orgánů obce uplatňovat. Praktickým projevem je tak třeba nejširší míra **zveřejňování** úkonů zastupitelstva obce. Nejde jen o publikování usnesení a o publicitu samotnou, ale také o to, aby proces, který předcházel konečnému zveřejňovanému výsledku, byl transparentní i přezkoumatelný. Čili respekt k veřejnému zájmu, slušnosti a dobrým mravům.

Konkrétním projevem transparentnosti je tak třeba také **vysílání záznamu jednání** zastupitelstva města v kabelové televizi, **účast zástupců opozice** a kontrolních orgánů při výběrových řízeních. Mnohým rozhodnutím rady obce, která je ze zákona neveřejná, předchází **odborná diskuze** v komisích rady obce. Ke každému usnesení se před jeho vydáním vyjadřují zodpovědní vedoucí, jak po stránce formálně-právní, tak po stránce věcné správnosti. Zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti pak můžeme shledávat **v maximální pracovní době** úřadu, po kterou jsou úředníci připraveni řešit záležitosti klientů. Klasicky zažité pondělky a středy jako dny úřední jsou dávno minulostí. Není dnes již žádnou novinkou, že se klienti mohou například objednávat prostřednictvím e-mailu a vyřízená podání s možností vyzvednutí se jim oznamují pomocí sms.

S transparentností úzce souvisí **princip veřejnosti**. Špatný by byl ten volený zástupce, který by měl s voliči kontakt pouze v období voleb. Dobrý zastupitel naslouchá hlasu veřejnosti, a co víc, vstupuje s ním do debat. Radnice pravidelně pořádají **hovory s občany**, jejichž téma je primárně samosprávné – výstavba, opravy, program rozvoje města. Ale mnohdy mohou zaznívat z úst veřejnosti i hodnocení, jak se činí odbory vykonávající státní správu. Jde o nejlepší způsob tzv. **zpětné vazby**. Veřejnost má právo vyjádřit se k záležitostem veřejné povahy. Ona určuje cíl cesty či jednotlivé mety jejího směřování. Představitelé veřejné moci jen hledají nejvhodnější cestu, jak efektivně, hospodárně, rychle a bezpečně toho cíle dosáhnout. Dobrá správa je **partnerem veřejnosti**, dává záruky ochrany subjektivních práv adresátů veřejné moci a dobrou správou úřad usiluje **o právní jistoty** osob.

Úřad není kamenná instituce, je zastřešující pojem pro kolektiv lidí, kteří jsou ze zákona nadáni určitými pravomocemi a tomu odpovídající odpovědností. Aby se ty kompetence náležitě uplatňovaly, musí mít zaměstnanci dané instituce určité kvality a vlastnosti. A mají-li je, neměli by se uzavírat dalšímu učení. Tyto požadavky můžeme souhrnně označit jako **princip erudice**, tedy znalostí a důkladného vzdělávání. Jenom orientovaný úředník dokáže vhodně aplikovat v praxi zásady správního řízení, jen znalý pracovník dokáže objektivně zhodnotit stav věci, zachovávat procesní rovnost, odstraňovat rozpory či řešit věci smírnou cestou, jen objektivně informovaný zastupitel rozhoduje nestranně a v zájmu obce. I proto se konají na mnoha úřadech školení, vypracovávají se procesní mapy v rámci certifikace ISO 9001. Zakládají se odborná kolegia, kde se o komplikovaných, do odbornosti zabíhajících záležitostech obce diskutuje. Cíl je jediný – mít obec s kvalitními správními orgány.

Etický kodex zastupitele

Vzdělaný a odpovědný zastupitel se při výkonu svého mandátu řídí nejen právními předpisy ČR, ale také morálními zásadami. Některé obce etické apely formulují do svých kodexů. Zatím jsou v obcích větší zkušenosti s uplatňováním etických kodexů úředníků. Ten povětšinou vydává rada obce v rámci své zbytkové pravomoci.

Připomeňme si proto, **co by měl zastupitel dělat:**

- dodržovat elementární pravidla slušného chování,
- hájit veřejný zájem,
- postupovat v souladu s principy dobré veřejné správy,
- vykonávat funkci zastupitele v souladu se zájmy obce a jejich občanů,
- dodržovat právní předpisy České republiky a obce,
- jednat tak, aby neohrozil důvěryhodnost svého mandátu a úřadu,
- vykonávat svůj mandát jako veřejnou službu s odpovědností v nejširším slova smyslu,
- respektovat pravomoci ostatních volených představitelů a zaměstnanců úřadu,
- poskytovat informace související s výkonem jeho funkce,
- předcházet situacím, kdy by se jeho soukromý zájem dostal do rozporu se zájmem veřejným,
- ohlásit střet zájmů,
- odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, činnostech a majetku, jedná-li se o veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů[122],
- v rámci možností svých a své obce se vzdělávat a rozšiřovat své povědomí o problematice veřejné správy,
- jednat věcně, bez průtahů, se znalostí věci a právního stavu a zdržet se iracionálních verbálních či písemných výstupů,
- neuvádět ostatní zastupitele, úředníky či veřejnost vědomě v omyl.

A co by zastupitel dělat neměl:

- přijímat dary či jiná zvýhodnění narušující nestranný přístup,
- zneužít informace, které získal při výkonu mandátu, a to po jeho skončení,
- přijímat opatření, která by ho zvýhodnila v budoucnu,
- pobírat odměny za členství v dozorčích radách či představenstvech obecních společností, jde-li o uvolněného zastupitele.

2.8 Volby do zastupitelstev obcí

Volby do zastupitelstev obcí upravuje příslušný zákon[123]. Okamžikem **ukončení hlasování**[124] ve volbách do zastupitelstev obcí (zpravidla v sobotu ve 14 hod.[125]) jste

122) § 2 odst. 1 písm. o), p) a q) zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů
123) zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“)
124) § 69 odst. 1 zákona o obcích
§ 55 odst. 1 zákona o volbách
125) § 3 zákona o volbách

se za podmínek daných příslušným zákonem stali **členy zastupitelstva**. Od této chvíle je třeba, abyste dodržovali určitá pravidla pro výkon svého mandátu. Předně byste se měli dostavit na první, **ustavující zasedání** zastupitelstva, **složit slib** člena zastupitelstva[126] a **převzít osvědčení** o zvolení do příslušného zastupitelstva obce[127]. Tento doklad posléze předložte zaměstnavateli.

Zaměstnavatel je z důvodu obecného zájmu povinen vás pro výkon veřejné funkce[128] uvolnit, ať již jako dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce[129] (tj. na plný úvazek), nebo jako neuvolněného člena zastupitelstva obce pro určité činnosti (například zasedání zastupitelstva obce, rady obce, výboru či komisí), a to včetně času potřebného k přípravě a k cestě na místo takové činnosti. Osvědčení je pouhým potvrzením skutečnosti, že vám mandát člena zastupitelstva vznikl. Nemáte-li osvědčení, neznamená to, že nejste členem zastupitelstva. Člen zastupitelstva obce musí při volbách a pak v případě svého zvolení po celou dobu výkonu mandátu splňovat **podmínky volitelnosti**, tj. práva být volen.

Zákon[130] stanoví, že **členem zastupitelstva obce může být zvolen** každý volič, který:

- je minimálně osmnáctiletý,
- má trvalý pobyt na území té obce, kde je členem zastupitelstva,
- je státním občanem České republiky (popřípadě na základě mezinárodních smluv i některého z dalších členských států Evropské unie),
- není omezen na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,
- není omezen na svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Během výkonu mandátu nemůže člen zastupitelstva obce vykonávat některé práce nebo funkce, a to z důvodu jejich **neslučitelnosti** s funkcí zastupitele[131].
Především **nemůže být:**

- zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu v obci, ve které je členem zastupitelstva,
- zaměstnancem pověřeného obecního úřadu (v jehož správním obvodu je daná obec) nebo krajského nebo finančního úřadu, pokud by jako zaměstnanec vykonával přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce,
- zaměstnancem jmenovaným starostou, hejtmanem nebo radou obce kraje.

Důvod toho omezení je zřejmý – vyloučit jakékoliv pochybnosti o tom, že by takový člen zastupitelstva mohl jako zaměstnanec státní správy přímo ovlivňovat (napomáhat) činnosti obce. Vyjádření „vykonávající přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce“ je třeba vykládat **úzce**. Vztahuje se jen na případy, kdy zaměstnanec fakticky (podle obsahové náplně práce) rozhoduje a koná v souvislosti s činností dané obce státní správu.

Z praxe: *Omezení se vztahuje třeba na úředníka finančního úřadu, který kontroloval danou obec, je zvolen do jejího zastupitelstva a je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn. Ale pokud má například člen zastupitelstva v pracovní náplni jako zaměstnanec obecního úřadu příslušné obce pouze výkon samostatné působnosti, nebo se stará o část správního obvodu, v němž není příslušná obec zahrnuta, pak nespadá pod ono vyjádření „přímý výkon státní správy vztahující se k územní působnosti příslušné obce“.*

Pokud nesplňujete podmínky neslučitelnosti funkcí, pak máte možnost **do tří dnů** po ustavujícím zasedání učinit právní úkon směřující ke **skončení pracovního poměru.** Tedy podáte výpověď, nebo požádáte o dohodu o skončení pracovního poměru[132]. V případě, kdy nejste jmenován ze strany starosty, hejtmana, rady obce nebo rady kraje zaměstnancem, by byla řešením i změna pracovního zařazení či obsahové náplně práce, a tím vyloučení vašeho působení jako zaměstnance státní správy k dané obci, ve které jste členem zastupitelstva. Následně jste povinen předložit do tří měsíců po ustavujícím zasedání starostovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul. Pokud tak neučiníte, má po uplynutí této lhůty zastupitelstvo povinnost vyslovit vám na svém nejbližším zasedání **zánik mandátu** z důvodu neslučitelnosti funkcí.

Neučiní-li tak zastupitelstvo, požádá ředitel krajského úřadu o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení jeho žádosti. Na něm zastupitelstvo zánik mandátu vysloví. A pokud ne, vysloví ho sám ředitel krajského úřadu[133]. Shodný postup při vyslovování zániku mandátu platí v případě, že nejsou dodrženy u člena zastupitelstva **podmínky volitelnosti** (změna trvalého pobytu, omezení svéprávnosti, omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, změna státního občanství).

Zákon vám (nebo volební straně, na jejíž kandidátní listině jste byl zařazen) přiznává **obranu** proti vyslovení zániku mandátu, a to ve formě žaloby proti usnesení zastupitelstva obce nebo rozhodnutí ředitele krajského úřadu. Tuto žalobu je třeba učinit do dvou pracovních dnů ode dne doručení usnesení o zániku mandátu u místně příslušného krajského správního soudu. Včas podaná žaloba má odkladný účinek[134], přičemž soud musí rozhodnout do dvaceti dnů ode dne obdržení takové žaloby[135].

Mandátu se samozřejmě můžete vzdát i z vlastní vůle na základě písemné rezignace předané starostovi. Tuto rezignaci už nelze vzít zpět[136]. Následujícího dne nastupuje (a shodně i při vyslovení zániku mandátu) na uvolněný post **náhradník** z příslušné kandidátní listiny rezignujícího

126) § 69 odst. 2, 3 a 4 zákona o obcích
127) § 53 zákona o volbách
128) § 70 zákona o obcích
§ 200 a 201 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce
129) § 71 a 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích
130) § 5 zákona o volbách
131) § 5 odst. 2, 3, , zákona o volbách
132) § 55 odst. 6 zákona o volbách
133) § 55 odst. 4 zákona o volbách
134) § 59 zákona o volbách
135) § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
136) § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách

zastupitele[137]. Pořadí kandidátů určuje hlasování ve volbách. Pokud kandidátní listina získá alespoň jeden mandát, pak má tento člen zastupitelstva, jehož mandát zaniká, podle uvedeného pořadí určeného i náhradníka. (Výjimkou je případ, kdy uspěje volební strana sestávající z jediného nezávislého kandidáta, který náhradníka nemá.) Náhradník, nyní již nový člen zastupitelstva obce, musí splňovat opět podmínky volitelnosti a neslučitelnosti funkcí. Jako doklad o nastoupení do mandátu člena zastupitelstva obce mu rada obce (v obci, kde není zřízena, zastupitelstvo obce) předá do 15 dnů poté, co se mandát uprázdní, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva a od kterého dne se jím stal.

Náhradník se nemůže vzdát mandátu člena zastupitelstva dříve, než se stane jeho členem, proto jsou rezignace na post člena zastupitelstva podané náhradníkem neplatné.

Zánik mandátu může nastat i z jiných, zákonem stanovených důvodů[138]:

- odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce,
- složením slibu s výhradou,
- úmrtím člena zastupitelstva,
- dnem voleb do zastupitelstva obce (například z důvodu rozpuštění zastupitelstva obce),
- dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci.

Není-li náhradník, zůstane mandát uprázdněn do konce funkčního období zastupitelstva obce[139]. Pokud by takových náhradníků nenastoupilo do funkce více, než činí polovina členů zastupitelstva volených ve volbách do příslušného zastupitelstva, popřípadě kdyby počet klesl v důsledku nedostatku náhradníků pod pět, musí obecní úřad informovat krajský úřad a jsou vypsány **nové volby** do zastupitelstva obce[140]. Do té doby zastupitelstvo nemůže rozhodovat o zásadních věcech[141], kromě pravidel rozpočtového provizoria a přijímání rozpočtových opatření.

Svaz měst a obcí ČR dlouhodobě prosazuje spravedlivější **přepočítání zisku hlasů** na mandáty. V praxi by šlo o zakomponování většinových prvků v systému voleb do zastupitelstev obcí. Dnešní systém je pro občany nepochopitelný a diskriminuje kandidáta ze strany, která získala v souhrnu vyšší počet hlasů ve srovnání s kandidátem z volební strany s menším počtem. Stává se, že kandidát A, ač získal o desítky hlasů víc než kandidát B z jiné strany, se do zastupitelstva neprobojuje. Extrémním řešením by bylo sestavit zastupitelstvo z kandidátů podle absolutního zisku hlasů bez přepočítacího koeficientu. Druhou variantou je rozdělit obce na obvody, jejichž počet by závisel na počtu členů budoucího zastupitelstva. Každý obvod by tak měl zvoleného svého zastupitele.

2.9 Místní referendum

Součástí právního řádu ČR je úprava krajského referenda[142] a místního referenda[143]. Předmětem **místního referenda** je rozhodování oprávněných osob formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách patřících do samostatné působnosti obce. **Oprávněnou osobou** je ta, která splňuje podmínky volit do zastupitelstva dané obce. Zákon také stanovuje případy, kdy místní referendum **konat nelze**[144]: například o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o volbě či odvolání starosty, o uzavření veřejnoprávních smluv nebo také o schválení, změně či zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

Místní referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo přípravný výbor – minimálně tříčlenný – podá návrh na jeho konání a zastupitelstvo obce rozhodne o jeho vyhlášení[145]. Zákon také upravuje počet podpisů[146], který musí být připojen k návrhu přípravného výboru. Ten se předkládá obecnímu úřadu, který ho ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho podání posoudí. Splňuje-li návrh zákonné náležitosti, předloží se k rozhodnutí zastupitelstvu obce, v opačném případě je zmocněnec vyzván k odstranění nedostatků, a to ve lhůtě minimálně 7 dní[147]. O náležitě sestaveném návrhu zastupitelstvo rozhoduje na svém nejbližším zasedání usnesením. Buď referendum vyhlásí, nebo – jestliže o navržené otázce referendum nelze konat – nikoli[148]. Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, neuvádí-li návrh přípravného výboru dobu pozdější[149].

K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň **35 %** oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně **nadpoloviční většina** oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň **25 %** oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Rozhoduje-li se v místním referendu o **oddělení** části obce nebo o **sloučení** obcí, anebo o **připojení** obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob:

- v případě oddělení v té části (částech) obce, která se má oddělit,
- v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán[150].

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné[151].

137) § 56 zákona o volbách
138) § 55 odst. 2 zákona o volbách
139) § 56 odst. 3 zákona o volbách
140) § 90 zákona o obcích a § 58 odst. 1 písm. a) a b) o volbách
141) § 84 odst. 2 a 85 zákona o obcích
142) zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu
143) zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
144) § 7 zákona o místním referendu
145) § 8 odst. 1, § 9 odst. 1 zákona o místním referendu
146) § 8 odst. 2 zákona o místním referendu
147) § 12 zákona o místním referendu
148) § 13 odst. 1 zákona o místním referendu
149) § 15 zákona o místním referendu
150) § 48 zákona o místním referendu
151) § 49 zákona o místním referendu

Častá otázka

Je možné o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda? Ano, zastupitelstvo tak může učinit a o takovém rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na místním referendu trvá, zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. V této lhůtě nelze případné rozhodnutí zastupitelstva o navržené otázce vykonat bez vyhlášení místního referenda. A ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce rozhodovat o věci, která je předmětem otázky v místním referendu.

Související předpisy

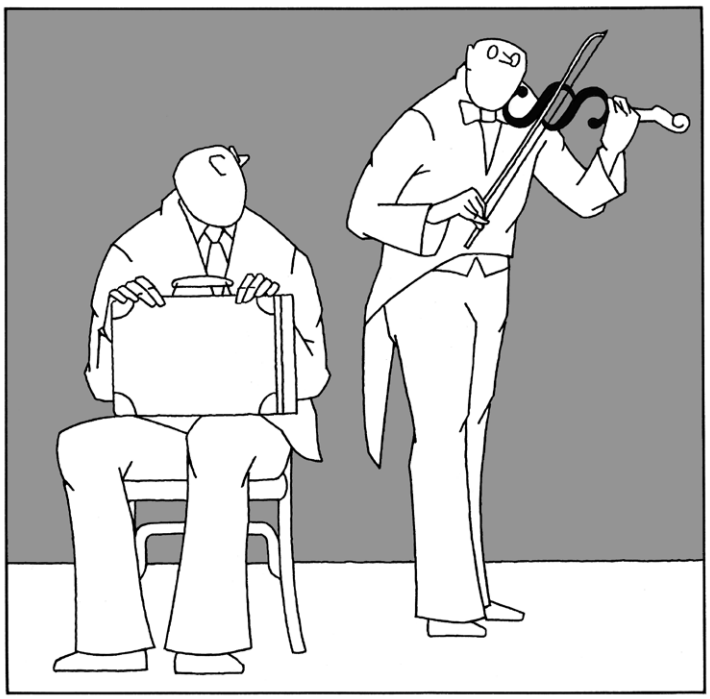
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Evropská charta místní samosprávy
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řad
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů ČR a o změně některých zákonů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

Literatura a užitečné odkazy

- Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. Praha, C. H. Beck, 2003
- Koudelka, Z.: Samospráva. Praha, Linde Praha, a.s., 2007
- Langášek,T.: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy, 10/2008
- Koudelka, Z.: Noční klid v obecně závazných vyhláškách a Ústavní soud, in Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Sborník ze 4. letní mezinárodní konference, MU Brno 2008
- Kopecký, M: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání, Praha, Wolters Kluwer, 2017

3 Odpovědnost zastupitelů

Mgr. Lukáš Rothanzl



Odpovědnost vás, členů obecních zastupitelstev, je dlouhodobě předmětem intenzivních diskuzí. A nemyslete, že s pochopením jejího konkrétního obsahu a významu můžete mít potíže jen vy. Není to vždy jednoduché ani pro právníky. Cílem této kapitoly je proto poskytnout vám základní orientaci o podmínkách a předpokladech vaší případné právní odpovědnosti v roli zastupitele. Přiměřenou pozornost budeme věnovat vašim povinnostem, neboť právě jejich případné porušení může k vaší právní odpovědnosti vést. Současně vás chceme užitečně informovat, jak se vyvarovat případných rizik souvisejících s výkonem vaší funkce. Aby pro vás otázka právní odpovědnosti zastupitelů zůstala pokud možno v průběhu celého volebního období pouhou teorií.

3.1 Politická a právní odpovědnost zastupitelů – základní rozlišení a úvod do problému

Jako obecní zastupitelé – ať už nově či opětovně zvolení – jste si nepochybně vědomi své odpovědnosti vůči občanům obce. Jde o naplnění jejich očekávání, provázejících a motivujících vaše zvolení do zastupitelstva coby vrcholného orgánu obecní samosprávy. Jestliže však konkrétní podmínky a limity vaší **politické odpovědnosti** vůči voličům závisí do jisté míry i na vás a vámi zaujatém postoji (svou politickou odpovědnost v průběhu volebního období můžete a nemusíte vyvodit), v případě **odpovědnosti právní** je tomu jinak; její účinky nastanou při splnění právem stanovených podmínek nezávisle na vaší vůli.

Mezi zástupci komunální samosprávy se i v dnešní době objevuje názor, že členové volených orgánů obcí jsou za výkon svého mandátu odpovědni pouze v politické rovině a nemohou tedy nést osobní právní odpovědnost v důsledku pochybení zastupitelstva, rady nebo starosty obce. Jiné názory pak takovou právní odpovědnost sice kategoricky nevylučují, odmítají však možnost jejího vzniku v důsledku „pouhého“ hlasování v kolektivních orgánech obcí. Argumentují, že případná škoda byla způsobena až přijatým kolektivním rozhodnutím a nikoli již samotným hlasováním jednotlivých členů daného orgánu.

Aplikační praxe, včetně ustálené soudní judikatury, nicméně jasně ukazuje, že zmíněné názory lze považovat za překonané. Konkrétní příklady z praxe soudů probereme dále v souvislosti s jednotlivými typy odpovědnosti. Na tomto místě však shrňme základní východisko našeho tématu:

Zastupitelé jsou právně odpovědni za řádný výkon svého mandátu a za plnění povinností s ním spojených. Tato osobní odpovědnost zastupitelů se v závislosti na konkrétních okolnostech projevuje jednak v rovině soukromoprávní (majetkové) jako **odpovědnost za škodu způsobenou porušením právních povinností**, jednak též v rovině trestněprávní jako **odpovědnost za trestné činy stanovené zákonem.** A právě těmto, pro vaši praxi stěžejním, typům odpovědnosti se budeme věnovat.

3.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce

Pojem právní odpovědnosti není zákonem obecně definován a existuje k němu celá řada právně teoretických přístupů. Pro naše téma ovšem plně postačí základní, všem teoriím v zásadě společná konstrukce právní odpovědnosti, jakožto **povinnosti snést zákonem stanovenou újmu (sankci) v případě, že nastane zákonem předpokládaná skutečnost.** Za tuto skutečnost (tzv. právní důvod odpovědnosti) budeme dále považovat již zmíněné porušení právní povinnosti, tj. budeme hovořit o **odpovědnosti za zaviněné porušení právní povinnosti člena zastupitelstva obce**[1].

1) Z teoretického hlediska sice porušení právní povinnosti není jediným možným právním důvodem vzniku odpovědnosti, pro naše téma je nicméně tento právní důvod stěžejní a omezíme se tedy pouze na něj.

Považujeme-li pak za stěžejní předpoklad právní odpovědnosti zastupitele porušení jeho právní povinnosti, je vhodné začít právě z tohoto bodu. Jaké jsou tedy právní povinnosti zastupitelů a z jakých právních předpisů tyto povinnosti vyplývají?

3.2.1 Zákon o obcích

Zákon o obcích stanoví výslovně jak práva, tak i některé povinnosti zastupitelů. Tato úprava je ovšem stručná až minimalistická a po seznámení se s ní můžete nabýt dojmu odlišného od zmíněného závěru o právní odpovědnosti zastupitele; mohlo by se totiž zdát, že tato odpovědnost zůstává v politické rovině – a v případě některých stanovených povinností tomu tak skutečně je.

Je například povinností zastupitele **zúčastňovat se zasedání tohoto orgánu, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, jejichž je členem**[2]. V případě neplnění této povinnosti (která samozřejmě není porušena neúčastí na zasedání z objektivně omluvitelného důvodu) vám nicméně žádné právní sankce nehrozí – nespácháte přestupek ani trestný čin, nebudete odpovídat za škodu (neboť ta sotva může být způsobena nedostatečným zapojováním se do činnosti obecních orgánů).

Obdobný závěr platí v případě **povinnosti hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost vaší funkce**, stejně jako v případě **povinnosti složit slib** na prvním zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastníte[3]. Tyto zákonné povinnosti nejsou samy o sobě vynutitelné a jejich eventuální porušení není postižitelné právní sankcí. Na druhou stranu porušením konkrétních právních povinností, jež naopak postižitelné je, může současně dojít k porušení zmíněných obecných povinností zastupitele.

Z praxe: *Pokud se jako zastupitel(ka) pohádáte na veřejném zasedání tohoto orgánu s přítomným občanem a hrubě jej urazíte, můžete být podle okolností úspěšně zažalován(a) (žalobou na ochranu osobnosti) o náhradu nemajetkové újmy. Tímto jednáním byste současně mohl(a) ohrozit vážnost své veřejné funkce. Soud by vám však neuložil náhradu nemajetkové újmy z důvodu porušení zákona o obcích, nýbrž z důvodu zásahu do chráněného práva dotčené osoby na ochranu osobnosti. Stejně tak, jestliže byste způsobil(a) majetkovou škodu obci, mohla by vám být uložena její náhrada, nikoli však proto, že jste nejednal(a) v souladu se složeným slibem zastupitele (důvodem bude samotné způsobení škody).*

Zastupitel je dále povinen **plnit úkoly uložené mu zastupitelstvem, popřípadě jinými orgány, jejichž je členem**[4]. Tato povinnost sice rovněž není sama o sobě právně vynutitelná, na druhou stranu nelze však v tomto případě vyloučit možnou odpovědnost zastupitele za škodu, pokud by ji způsobil obci právě nesplněním zastupitelstvem (případně radou, je-li jejím členem) uloženého úkolu. Zde nicméně bude vždy záležet na konkrétních okolnostech a v jejich rámci na posouzení otázky, zda byl zastupitel oprávněn uložený úkol odmítnout.

3.2.2 Co je to střet zájmů?

Výkon funkce zastupitele neznamená, že se v této funkci uzavřete v izolovaném světě komunální samosprávy, který bude oddělen neprostupnou hranicí od jeho „neveřejného“ života. Mnozí zastupitelé nadále vykonávají či chtějí vykonávat své dosavadní zaměstnání (a nechtějí být tedy pro výkon své funkce tzv. uvolněni). Rozhodování zastupitelstva se může týkat záležitostí souvisejících nějakým způsobem se soukromými zájmy konkrétního zastupitele. V tomto ohledu se pak často ptáme, zda není ten či onen zastupitel „ve střetu zájmů“. Jelikož význam tohoto pojmu není v praxi chápán jednotně a jelikož je právní úprava, týkající se této oblasti, obsažena hned v několika právních předpisech, je vhodné přiblížit vám jeho podstatu a související právní povinnosti.

3.2.2.1 Střet zájmů ve vlastním smyslu

Střetem zájmů rozumíme v obecné rovině **konflikt mezi veřejným zájmem**, jehož ochrana a prosazování je povinností veřejného funkcionáře (právě proto, že jeho funkce je funkcí veřejnou) **se zájmem osobním**. Ocitnete-li se v zastupitelstvu v takové situaci, nesmíte za žádných okolností upřednostnit svůj osobní zájem před (veřejným) zájmem obce, respektive **musíte se dokonce zdržet jakéhokoliv jednání, při kterém mohou vaše osobní zájmy ovlivnit výkon vaší funkce.** Takto vymezený „střet zájmů“ je předmětem právní úpravy zvláštního právního předpisu – **zákona o střetu zájmů.** „Osobním zájmem“ je podle tohoto zákona takový, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý.

V praxi to mj. znamená, že **veřejný funkcionář nesmí využít svého postavení ani informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu, ani odvolávat se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním; veřejný funkcionář dále nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí**[5]**.**

Kontrolu plnění těchto povinností sleduje zákon o střetu zájmů stanovením povinnosti podávat tzv. **oznámení o osobním zájmu.** Což znamená, že jako zastupitel(ka) musíte oznámit při jednání orgánu obce svůj poměr k projednávané věci, pokud by vám v závislosti na výsledku

2) § 83 odst. 1 zákona o obcích
3) § 69 odst. 2 zákona o obcích
4) § 83 odst. 1 zákona o obcích
5) § 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

jednání mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo máte na věci jiný osobní zájem. Nesplnění této povinnosti je přestupkem, za který je možno uložit pokutu do výše 50 000 Kč. O uložení takové pokuty rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností[6].

Dlužno nicméně dodat, že zákon o střetu zájmů se vztahuje pouze na uvolněné zastupitele a z neuvolněných jen na starostu, místostarostu a členy rady obce. Znamená to tedy, že si „řadoví" neuvolnění zastupitelé nemusí se střetem zájmů dělat starosti?

Nikoliv. Střet zájmů v uvedeném smyslu upravuje totiž i zákon o obcích (byť v tomto případě bez sankčních ustanovení), podle něhož člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, také pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat[7]. Na základě zákona o obcích mají tedy oznamovací povinnost i „řadoví" neuvolnění zastupitelé bez ohledu na velikost obce i bez ohledu na charakter konkrétní činnosti nebo podnikání dotčeného zastupitele. Prostě, pokud účastí na projednávání a rozhodování dané věci může přímo vám nebo vám blízké osobě vzniknout výhoda nebo škoda, musíte tuto skutečnost oznámit (s výjimkou případů, kdy lze váš prospěch považovat za obecně zřejmý); poté je nicméně již věcí vaší politické odpovědnosti, zda se daného hlasování zúčastníte nebo se ho zdržíte (což lze obecně doporučit), neboť příslušný kolektivní orgán obce není oprávněn vás vyloučit z účasti na hlasování.

V konkrétních případech může být samozřejmě obtížné určit, nastává-li u daného zastupitele střet zájmů nebo nikoliv, když je v praxi sporné předem posoudit vztah mezi rozhodováním orgánu obce a získáním možné osobní výhody zastupitele. Jste to nicméně právě vy, zastupitelé, kdo může možný konflikt zájmů posoudit nejlépe; při existenci jakýchkoli důvodných pochybností lze doporučit důsledné plnění oznamovací povinnosti s tím, že navazující hlasování v zastupitelstvu nebo naopak zdržení se výkonu tohoto práva je už především věcí vašeho etického postoje k dané otázce.

3.2.2.2 Neslučitelnost funkcí

V praxi se někdy pojem střetu zájmů chápe rovněž ve smyslu nemožnosti vykonávat vedle funkce zastupitele některé jiné činnosti či povolání. Právní úprava hovoří v tomto ohledu o **neslučitelnosti funkcí** a stanoví určitá omezení.

Základní ustanovení o neslučitelnosti funkcí zastupitelů je obsaženo ve volebním zákoně; jde o neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce a zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu a vykonávajícího státní správu vztahující se k územní působnosti obce, popřípadě jmenovaného starostou. Neslučitelnost se týká za podmínek stanovených zákonem i funkce vykonávané zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského nebo finančního úřadu[8].

Z praxe: *V konkrétních případech však nemusí být zcela jednoduché jednoznačně určit, zda o popsanou neslučitelnost funkcí jde. Záleží totiž na konkrétním obsahu pracovní činnosti dotčeného zaměstnance (a současně zastupitele) dané obce. Zejména v malých obcích bývá obvyklé, že má obecní úřad zaměstnance, jehož pozice bývá nazvána například „účetní", přičemž ve skutečnosti tento (nezřídka jediný) zaměstnanec nevede pouze účetnictví, nýbrž vykonává veškerou úřední agendu obce, včetně činností zahrnujících výkon státní správy. Je-li takový zaměstnanec zvolen do zastupitelstva obce, může jít v takovém případě o neslučitelnost funkcí.*

Určitá omezení pak vyplývají i z již zmiňovaného zákona o střetu zájmů. Tak například uvolněným členům zastupitelstev obcí, pokud zastupují obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, v níž má obec podíl nebo hlasovací práva, nenáleží (až na stanovené výjimky) za tuto činnost odměna, podíl na zisku nebo jiné plnění[9].

3.2.3 Řádný hospodář aneb Hospodárnost především

Jak už jsme zmínili, právní úprava povinností zastupitelů v zákoně o obcích se může zdát příliš stručnou. Je však třeba si uvědomit, že **jako členové vrcholného orgánu obecní samosprávy nejste vázáni pouze povinnostmi, jež zákon výslovně jako vaše povinnosti označuje.** Pokud totiž zákon stanoví určitá omezení nebo povinnosti (například v souvislosti s nakládáním s obecním majetkem) obci jako takové, jste to obvykle opět vy, zastupitelé, kdo za plnění těchto povinností nese odpovědnost.

Typickým příkladem je právě zmíněná oblast nakládání s obecním majetkem, kdy stěžejním úkolem obce (za jehož splnění nesete odpovědnost) je **povinnost nakládat s tímto majetkem s tzv. péčí řádného hospodáře.** Obec musí využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti a současně pečovat o zachování a rozvoj svého majetku[10].

Hospodárnost v uvedeném smyslu znamená obvykle ekonomickou výhodnost dané majetkové dispozice (koupě, prodeje, nájmu apod.). Pokud tedy například při prodeji obecní nemovitosti obdržíte více nabídek od zájemců o koupi této nemovitosti, bude obvykle třeba akceptovat nejvyšší nabídkovou cenu. Nicméně nejde tu o absolutní pravidlo. Nelze totiž odhlížet od veřejnoprávního postavení obce a její povinnosti pečovat o zájmy svých občanů. To

6) § 23 a 25 zákona o střetu zájmů
7) § 83 odst. 2 zákona o obcích
8) § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
9) Výjimkou je plnění, které veřejný funkcionář obdrží v podobě úhrady pojistného na pojištění odpovědnosti za výkon funkce nebo které obdrží v souvislosti se svou účastí na jednání těchto orgánů v souladu s běžnými zvyklostmi do výše 10 000 Kč ročně, srov. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
10) § 38 odst. 1 zákona o obcích

jinými slovy znamená, že obec například může v konkrétním případě uzavřít určitou smlouvu za (finančně) méně výhodných podmínek, než by v daném případě bylo dosažitelné, pokud je takový postup podle okolností vyvážen a odůvodněn jiným důležitým zájmem obce. Zákon o obcích ostatně výslovně stanoví, že porušením uvedených povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn[11]. Důležitá je v tomto ohledu právě ona **odůvodněnost** konkrétního postupu obce. Proto **důsledně dbejte na řádné zachycení důvodů rozhodnutí zastupitelstva (například proč byl vybrán určitý zájemce, ačkoliv jiný nabízel vyšší cenu) v zápisu z jeho zasedání.**

V případě nehospodárného rozhodnutí porušíte své zákonné povinnosti. Tím se „aktivuje" nikoli pouze vaše politická odpovědnost, nýbrž – za předpokladu, že obci vznikne majetková újma – i odpovědnost právní, ať už majetková, nebo v krajním případě i trestní. K oběma těmto typům právní odpovědnosti se vzápětí dostaneme, neboť orientace v této problematice je pro řádný a uvědomělý výkon vaší funkce velmi důležitá a může vám pomoci vyvarovat se budoucích problémů.

3.2.4 Občanský zákoník – upravuje i právní odpovědnost člena zastupitelstva obce?

Z hlediska majetkové odpovědnosti je samozřejmě klíčovým právním předpisem občanský zákoník[12]. Ten ovšem neupravuje pouze vlastní „mechanismus" uplatňování náhrady škody, nýbrž i postavení právnických osob a povinnosti členů jejich orgánů. Chápeme-li tedy odpovědnost jako určitý následek porušení právní povinnosti, je třeba nejprve posoudit, do jaké míry dopadá právní úprava postavení právnických osob v novém občanském zákoníku i na obce a členy jejich orgánů.

Občanský zákoník vychází v tomto ohledu ze základního pravidla, že veřejnoprávní korporace – tedy i obce – podléhají primárně zákonům, podle nichž byly zřízeny (ve vašem případě tedy zákonu o obcích), nicméně občanský zákoník se použije rovněž, a to do té míry, do jaké se to slučuje s právní povahou těchto právnických osob veřejného práva[13]. Která ustanovení občanského zákoníku dopadají tedy (mj. v souvislosti s povinnostmi zastupitelů) na obce?

V této souvislosti se nejčastěji zmiňuje (nám již známá) **péče řádného hospodáře**, neboť i občanský zákoník ji vymezuje a spojuje s jejím nedostatečným zajištěním právní následky. Občanský zákoník konkrétně v této souvislosti stanoví, že **ten, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, se zavazuje, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí**[14]. Samozřejmě se nepředpokládá, že jako zastupitelé budete odborně vzděláni ve všech oblastech, se kterými můžete při výkonu své funkce přijít do styku a kterých se bude rozhodování zastupitelstva týkat (není například nutné mít ekonomické vzdělání proto, že obec musí nakládat se svým majetkem hospodárně). To nicméně neznamená, že byste měli citované ustanovení chápat jako právně nezávaznou „slavnostní" deklaraci.

Naopak – právě proto, že se při rozhodování v zastupitelstvu setkáte s problémy, jejichž úspěšné posouzení může být podmíněno znalostí odborné problematiky, je třeba klást velký důraz na už uvedenou povinnost vykonávat funkci s potřebnými znalostmi a pečlivostí. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že **sice nemusíte být vzděláni v příslušné odborné oblasti, musíte však poznat, že při rozhodování o určité věci jsou jisté odborné znalosti potřebné, a pokud jimi nedisponujete, měli byste si je opatřit (například zadáním znaleckého posudku či právní analýzy, zpracováním podkladů obecním úřadem apod.), a to dříve, než v zastupitelstvu o dané věci rozhodnete.** V opačném případě totiž půjdou případné negativní následky k vaší tíži, neboť jste povinni vykonávat svou funkci pečlivě, tzn. na základě získání potřebných znalostí o každé rozhodované věci. Uzavře-li obec například nevýhodnou smlouvu a v důsledku toho jí bude způsobena škoda, nepostačí vám hájit se tím, že jste o nevýhodnosti dané dispozice nevěděli, neboť nemáte ekonomické vzdělání.

Z praxe: *Z hlediska posuzování odpovědnosti, respektive naplnění jejích předpokladů (zda byla splněna podmínka loajálního informovaného jednání v obhajitelném zájmu obce) v konkrétních případech budou v poněkud odlišné situaci ti zastupitelé, kteří zastupují obec v orgánech podnikajících právnických osob, tj. obchodních společností (což může být i případ všech členů rady obce, rozhoduje-li ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti). V těchto případech vymezuje zákon o obchodních korporacích tzv.* ***pravidlo podnikatelského úsudku****, které znamená, že v podmínkách obchodních společností (kdy s ohledem na povahu tohoto podnikání vždy existuje určité riziko kroků, které se později mohou ukázat jako nevýhodné) jedná pečlivě a s potřebnými znalostmi ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu obchodní korporace*[15]*. Určitá přípustná míra „rozumného" rizika je zde tedy tolerována.*

Z hlediska úpravy občanského zákoníku stojí za zmínku i jím zakotvené ručení člena voleného orgánu právnické osoby (tedy i zastupitele) vůči věřiteli této právnické osoby (obce) za její dluh, a to v rozsahu, v jakém nenahradil dané právnické osobě škodu způsobenou porušením povinnosti při výkonu funkce[16]. Toto ručení bude však omezeno zákonnou limitací povinnosti k náhradě škody, jež se řídí nově i u zastupitelů obcí zákoníkem práce (*k tomu podrobněji v kapitole 3.2.7*).

Shrňme si tedy na tomto místě, že povinnost péče řádného hospodáře tak, jak ji vymezuje občanský zákoník,

11) § 38 odst. 1 zákona o obcích
12) zákon č. 89/2012, občanský zákoník
13) § 20 odst. 2 občanského zákoníku
14) § 159 odst. 1 občanského zákoníku
15) § 51 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech
16) § 159 odst. 3 občanského zákoníku

dopadá i na vás, členy zastupitelstva obce. Negativním důsledkem porušení péče řádného hospodáře může pak být odpovědnost za škodu způsobenou obci.

3.2.5 Předsmluvní odpovědnost

Z právní úpravy občanského zákoníku, která se může projevit ve formě vaší případné odpovědnosti, je vhodné zmínit i tzv. **předsmluvní odpovědnost**, tedy odpovědnost za to, že s potenciálním smluvním partnerem nebude nakonec, navzdory proběhlému jednání o uzavření smlouvy, žádná smlouva uzavřena. Ačkoliv existenci takové odpovědnosti připouštěla za určitých podmínek i dřívější judikatura, nově je výslovně zakotvena, a to právě v občanském zákoníku.

Podle nové úpravy totiž mj. platí, že dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod. V tomto případě pak strana, která ukončila jednání o smlouvě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech[17].

Tato stránka předsmluvní odpovědnosti (nepoctivé ukončení jednání o smlouvě) se přitom může týkat právě i obcí, u nichž může souviset i s určitými organizačními aspekty fungování obecní samosprávy. Častým příkladem ilustrujícím tuto skutečnost může být například **otázka možnosti tzv. revokace (zrušení) usnesení zastupitelstva obce**, kterým bylo rozhodnuto třeba o prodeji obecní nemovitosti, a to předtím, než dojde k uzavření smlouvy. Obecně je taková revokace možná, neboť do doby, než je usnesení zastupitelstva vykonáno (tedy než je například uzavřena smlouva), je možné je kdykoliv zrušit či nahradit jiným usnesením. To však neznamená, že by obec v takovém případě nemohla být odpovědná za škodu, která neuzavřením smlouvy vznikla druhé straně, jež uzavření smlouvy důvodně očekávala a vynaložila v souvislosti s tím určité náklady.

Na druhou stranu to však ani neznamená, že byste se snad v zastupitelstvu měli ve všech případech obávat revokace svých usnesení z důvodu možné odpovědnosti za škodu; nepoctivé je totiž pouze takové ukončení jednání o smlouvě, které je učiněno „bez spravedlivého důvodu“. Pokud tedy obec takový důvod mít bude (po schválení původního usnesení například vyjdou najevo nepravdivá tvrzení potenciálního kupujícího), nejsou obavy na místě. I zde je nicméně třeba apelovat na to, aby byly všechny důvody konkrétního postupu důsledně zachyceny, a to nejlépe v zápisu ze zasedání zastupitelstva.

V souvislosti s předsmluvní odpovědností je třeba zdůraznit ještě jednu zákonnou povinnost, jejíž důsledné dodržování může obec uchránit řady problémů; jde o tzv. **předsmluvní informační povinnost**, tedy povinnost stran sdělit si při jednání o smlouvě všechny skutkové i právní okolnosti, které jsou podstatné pro možnost uzavřít platnou smlouvu[18]. S ohledem na skutečnost, že v podmínkách obcí to samozřejmě není zastupitelstvo jako kolektivní orgán, kdo vede jednání se zájemci o uzavření smlouvy, je přinejmenším vhodné, aby osoba, která za obec v této věci jedná, druhou stranu důsledně informovala o tom, že právě usnesení zastupitelstva či rady bude (samozřejmě pouze tam, kde ze zákona musí rozhodnout daný orgán) nezbytnou podmínkou uzavření smlouvy. Lze sice oprávněně namítnout, že podmínka předchozího schválení plyne přímo ze zákona (jehož neznalost nikoho neomlouvá), přesto lze – již v zájmu prevence budoucích problémů – uvedené informování druhé strany při smluvním vyjednávání doporučit.

V souvislosti s předsmluvní odpovědností ještě doplňme, že stejnou odpovědnost má vůči obci i potenciální smluvní partner, vůči němuž se tedy lze při splnění zákonných podmínek domáhat případné náhrady škody, kterou obci způsobil bezdůvodným a „překvapivým“ odmítnutím uzavření smlouvy.

3.2.6 Odpovědnost za škodu – podmínky a principy

Aby vznikla odpovědnost zastupitelů za škodu, musí být tedy splněny tyto **podmínky:**

- **zastupitel poruší některou ze svých povinností** nebo ji opomine splnit (například už popsaná povinnost nakládat s obecním majetkem s péčí řádného hospodáře),
- **vznikne škoda** coby majetková újma,
- mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou existuje **příčinná souvislost**,
- zastupitel škodu **zavinil**, ať už z nedbalosti nebo úmyslně.

Zákonnými povinnostmi zastupitelů obce coby prvním ze zmíněných předpokladů možné odpovědnosti za škodu jsme se zabývali v předchozím textu. Pokud jde o podmínku zavinění při porušení takové povinnosti, postačí pro naplnění předpokladů odpovědnosti zavinění z nedbalosti a není tedy vyžadováno zavinění úmyslné (mezi oběma typy zavinění bude nicméně praktický rozdíl z hlediska právních následků, ať už jde o povinnost nahradit škodu, nebo zpřísněnou trestní odpovědnost v případě úmyslného zavinění, k tomu ještě podrobněji níže).

Porušíte-li tedy, jako členové zastupitelstva, byť jen z nedbalosti povinnost pečovat o majetek obce jako řádný hospodář (například nezvážíte odpovídajícím způsobem ne/výhodnost konkrétního kroku), můžete obci odpovídat za škodu tímto porušením vzniklou. Rozhodné pro určení osob odpovědných za škodu způsobenou obci nezákonným (nehospodárným) rozhodnutím zastupitelstva bude **hlasování konkrétních zastupitelů** – za škodu nebudou odpovídat ti zastupitelé, kteří pro dané (obec poškozující) rozhodnutí nehlasovali.

17) § 1729 občanského zákoníku
18) § 1728 odst. 2 občanského zákoníku

3.2.7 Modifikace odpovědnosti – vztah k zákoníku práce

K už uvedeným obecným principům právní odpovědnosti je třeba podrobněji zmínit významnou zákonnou modifikaci, týkající se primárně zaměstnanců činných v režimu zákoníku práce, dopadající nicméně na základě zákonné „delegace" i na zastupitele (bez takového zákonného odkazu na pracovněprávní úpravu by přitom zákoník práce bez dalšího aplikovatelný nebyl, neboť zastupitelé jsou veřejnými funkcionáři, nikoli zaměstnanci obce).

Až do poslední novely zákona o obcích[19] nebylo zcela jasné, zda zastupitelé odpovídají obci za škodu jí způsobenou pouze (výlučně) podle obecné občanskoprávní úpravy, nebo se použijí i některá speciální ustanovení zákoníku práce.

Z praxe: *Nejde přitom zdaleka o otázku ryze akademickou, neboť výše náhrady škody způsobené nedbalým jednáním je v zákoníku práce limitována 4,5násobkem průměrného měsíčního výdělku; kromě toho při pracovněprávní odpovědnosti je to zaměstnavatel, kdo musí prokazovat zavinění „zaměstnance" (zastupitele), zatímco nedbalostní zavinění volených funkcionářů podle občanského zákoníku se presumuje – a je to tedy tento funkcionář, kdo musí prokázat, že škodu nezavinil. Podle zákoníku práce dále v případě, že je k náhradě škody společně zavázáno více zaměstnanců, je povinen každý z nich nahradit poměrnou část škody podle míry svého zavinění*[20]*; neuplatní se tedy princip tzv. solidární odpovědnosti tak, jak jej stanoví občanský zákoník (kdy je každý z jednotlivých škůdců odpovědný za celou škodu tak, jako by ji způsobil sám).*

Od zmíněné poslední novely zákona o obcích je výslovně stanoveno, že **odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, se řídí zákoníkem práce.** Pro tyto účely se obec považuje za zaměstnavatele a členové zastupitelstva obce se považují za zaměstnance[21]. Jako zastupitelé tedy v případě porušení své povinnosti neodpovídáte v případě nedbalostního zavinění do celé výše škody, nýbrž v rámci zmíněného limitu stanoveného zákoníkem práce. Z teoretického hlediska lze sice polemizovat nad vhodností takové diferenciace odpovědnosti u zastupitelů (jejichž hlasy mají při rozhodování v zastupitelstvu stejný význam) v závislosti na výši jejich odměn (jež může být i nulová), však z praktického pohledu popsanou novelu zákona o obcích nepochybně uvítáte.

3.2.8 Vymáhání náhrady škody

Pokud tedy způsobíte svým jednáním obci škodu, může obec v intencích zákonné úpravy vůči vám uplatňovat její náhradu či lépe řečeno – je **povinna s ohledem na obecnou povinnost hospodárného nakládání s majetkem obce náhradu škody uplatňovat.** Zákon o obcích výslovně stanoví, že obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení[22]. V tomto ohledu nelze dokonce vyloučit ani vznik odpovědnosti za škodu právě i z důvodu pasivity obce při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené původně jinou osobou (nevymáhá-li obec škodu, ačkoliv je to její zákonná povinnost, mohou za to členové jejích orgánů rovněž odpovídat). To nicméně na druhou stranu neznamená, že není možné rozhodnout v konkrétním případě například o prominutí způsobené škody, jsou-li pro takový postup obhajitelné důvody.

Z praktického hlediska může být pochopitelně konkrétní postup uplatnění nároku na náhradu škody problematický. Musíme si totiž uvědomit, že je to obec, kdo by měl nárok uplatňovat, přičemž obec rozhoduje a navenek jedná svými představiteli, tj. právě těmi osobami, vůči kterým může nárok na náhradu škody směřovat. Je zřejmé, že pokud například starosta obce způsobí obci škodu, bude sotva ochoten podat za obec sám na sebe žalobu. V takovém případě je nicméně možné, aby kolektivní orgán obce (zastupitelstvo nebo rada) pověřil podáním žaloby jinou osobu, ať již konkrétního zastupitele, zaměstnance obce nebo případně advokáta.

3.2.9 Předcházení rizikům

Výkon funkce zastupitele vám tedy přináší určitá rizika. Jejich zmírnění můžete dosáhnout především odpovědným výkonem rozhodovací činnosti s využitím odborných znalostí, které je nutno si v případě potřeby opatřit, například zadáním znaleckého posudku nebo vypracováním odborné analýzy advokátem, případně zaměstnancem obce apod. Volba konkrétního postupu závisí na okolnostech každého případu a obtížnosti dané věci. Velmi důležité rovněž je, abyste dbali na pečlivé vyhotovování listin dokumentujících postup obce, především zápisu ze zasedání zastupitelstva a jeho příloh, popřípadě záznamů z jednání zástupců obce s třetími osobami, podkladových materiálů pro jednání orgánů obce apod. Právě tyto listiny budou totiž v případě sporu hlavními (a nezřídka jedinými) důkazními prostředky, především s jejich pomocí byste v případných sporech prokazoval(a), že jste nezanedbal(a) povinnou péči řádného hospodáře.

Ačkoliv úplné vyloučení jakýchkoliv rizik není dobře možné, lze doporučit v komplikovaných případech (například má-li zastupitelstvo rozhodovat o věci vysoké finanční hodnoty) následující možnosti postupu:

- ke složitějším otázkám nechá obec **vypracovat stanovisko u osoby odborně způsobilé**; postup podle takového stanoviska pak může zastupitele podle okolností zcela vyvinit; odpovědnost za volbu takové osoby však i nadále ponese obec, respektive dotčení zastupitelé (zvolí-li obec na základě rozhodnutí zastupitelstva například

19) provedené zákonem č. 99/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018
20) § 257 odst. 5 zákoníku práce
21) § 79 zákona o obcích
22) § 38 odst. 6 zákona o obcích (obecní zřízení)

osobu nekvalifikovanou, a budou-li zastupitelé postupovat podle jejího stanoviska, pak se odpovědnosti nezprostí);
- nechat se pro případ vzniku odpovědnosti za škodu **pojistit.**

3.2.10 Trestní odpovědnost

V případech, kdy je určité jednání chápáno jako natolik společensky škodlivé, že nepostačí uplatnění jiné formy právní odpovědnosti, přichází v úvahu odpovědnost trestněprávní, tzn. odpovědnost za spáchání trestného činu. Trestným činem je přitom pouze takové jednání, jehož znaky jsou vymezeny zákonem a který je zákonem za trestný čin označen; za spáchání trestného činu lze uložit pouze takový druh trestu, který stanoví zákon. Tímto – z hlediska trestněprávní odpovědnosti fyzických osob stěžejním – zákonem je trestní zákoník.

Zastupitelé jsou při výkonu funkce považováni za tzv. **úřední osoby** (předchozí právo používalo pojem veřejný činitel). To na jednu stranu znamená, že požívají určitou zvláštní ochranu. Na druhou stranu je však se spácháním trestného činu v souvislosti s výkonem svěřených pravomocí v určitých případech spojena i zvýšená trestněprávní odpovědnost. K tomu, aby byl zastupitel považován v oblasti trestního práva za úřední osobu, musí být splněny určité podmínky – k trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby podle jednotlivých zákonných ustanovení (skutkových podstat trestných činů) se vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.

Z praxe: *Pokud je proto například člen zastupitelstva okraden na ulici nebo při nakupování, nebude požívat zvláštní ochrany jako úřední osoba. Naproti tomu při fyzickém napadení v souvislosti se zasedáním zastupitelstva by již taková ochrana měla být uplatněna.*

Jestliže jsme se v dosavadním textu zabývali především povinnostmi zastupitelů souvisejícími s nakládáním s obecním majetkem, pak je vhodné v souvislosti s trestněprávní odpovědností poukázat na starší, avšak stále aktuální výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce, podle něhož se trestného činu v postavení veřejného činitele (dnes tedy úřední osoby) může dopustit i takový veřejný činitel (úřední osoba), který nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinen z titulu své funkce pečovat[23].

Při výkonu vaší funkce je tedy třeba dbát zvýšené opatrnosti, neboť případné pochybení se může projevit i v rovině trestního práva. Přitom je třeba upozornit, že trestněprávní postih zastupitele nemusí být nutně reakcí na jeho úmyslné nezákonné jednání, neboť některé trestné činy, jejichž uplatnění přichází v souvislosti s výkonem vaší funkce v úvahu, lze spáchat i **z nedbalosti** (obecnou zásadou je, že trestným činem je pouze zaviněné jednání, přičemž z hlediska formy zavinění je vyžadován úmysl, nestanoví-li zákon výslovně, že postačí nedbalostní zavinění).

Existence zavinění z nedbalosti se přitom soudní praxí posuzuje pomocí kritéria **povinné míry opatrnosti**, kterou je třeba vynaložit k odhalení či rozpoznání případné nezákonnosti. V souvislosti s funkcí zastupitele půjde typicky o rozpoznání nezákonnosti usnesení, které má být zastupitelstvem schváleno. Soudy přitom rozlišují v trestněprávní oblasti jednak základní míru opatrnosti, jež musí být vlastní obecně všem zastupitelům při rozhodování o jakékoliv záležitosti (jedná se o povinnost zjistit nezákonnost usnesení či jeho návrhu, kterou by odhalil průměrný rozumný člověk bez zvláštního vzdělání v oboru), a jednak zvláštní opatrnost, tj. takovou, která je vlastní poučenému, respektive informovanému člověku. Takovou zvláštní opatrnost lze u zastupitelů vyžadovat tam, kde dochází k určité specializaci jejich činnosti (například jsou-li konkrétnímu zastupiteli uloženy zastupitelstvem určité úkoly) nebo i tam, kde má dotčený zastupitel postavení předkladatele určitého návrhu usnesení.

Kterých trestných činů se tedy zastupitel může v souvislosti s výkonem své funkce dopustit?

3.2.10.1 Zneužití pravomoci úřední osoby

Zastupitel se dopustí zneužití pravomoci úřední osoby[24], pokud v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch:
- vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,
- překročí svou pravomoc,
- nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci.

Příkladem zneužití pravomoci může být situace, kdy starosta obce sám vědomě (úmyslně) uzavře smlouvu, aniž o ní předtím rozhodlo zastupitelstvo obce, přestože daná záležitost spadá do vyhrazené pravomoci tohoto orgánu (například kupní smlouva na nemovitost).

Z praxe: *V konkrétním případě dospěly soudy k závěru, že pokud starosta obce při uzavírání konkrétních smluv jednal za obec navenek, aniž o tom rozhodlo, respektive je schválilo městské (obecní) zastupitelstvo, jednoznačně tak jako veřejný činitel překročil svou pravomoc, neboť výkon pravomoci nelze zužovat jen na rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob nebo omezovat jen na výkon přenesené působnosti obce*[25].

3.2.10.2 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

Tohoto trestného činu[26] se může zastupitel dopustit, pokud z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu vyplývajícího z jeho pravomoci. Může jít třeba o situace, kdy zastupitel, byť z nedbalosti, například nesplní úkol, jímž byl pověřen zastupitelstvem, a způsobí tím obci škodu.

23) výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze dne 14. června 2001, č. 8/2001
24) § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
25) usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1301/2003
26) § 330 trestního zákoníku

3.2.10.3 Přijetí úplatku

Pokud zastupitel sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, dopustí se trestného činu přijetí úplatku. Tohoto trestného činu se zastupitel dopustí již v případě „pouhé" žádosti o úplatek, bez ohledu na to, zda byl úplatek reálně poskytnut či nikoliv. Tento trestný čin je jedním z příkladů, kdy je trestněprávní odpovědnost zpřísněna, pokud se jej dopustí úřední osoba – zastupiteli tedy hrozí vyšší sankce než například osobě, která přijme úplatek v souvislosti se svou podnikatelskou činností.

Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, jíž se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na které není nárok[27]. Úplatek je tedy vymezen velice široce a není stanovena žádná dolní hranice jeho výše (v případě zcela bagatelních částek by však zřejmě nebylo dané jednání kvalifikováno jako trestný čin s ohledem na nízkou společenskou škodlivost).

3.2.10.4 Zpronevěra

Pokud si zastupitel (úmyslně) přisvojí cizí věc (například finanční prostředky obce), která mu byla svěřena, a způsobí tak na majetku obce škodu nikoli nepatrnou (alespoň 5 000 Kč), spáchá trestný čin zpronevěry[28].

3.2.10.5 Porušení povinností při správě cizího majetku

V případě, že zastupitel poruší úmyslně podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat majetek obce, může se dopustit trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku, způsobí-li tímto jednáním jinému škodu nikoli malou (jíž se rozumí škoda alespoň 25 000 Kč)[29].

3.2.10.6 Porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti

Tohoto trestného činu se může zastupitel dopustit, pokud z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu (kterou se rozumí alespoň 500 000 Kč)[30].

Z praxe: *V konkrétním případě se soud zabýval otázkou porušování povinnosti při správě cizího majetku, jehož se mělo dopustit 23 členů zastupitelstva tím, že hlasovali pro prodej pozemků, aniž by brali zřetel na námitky některých zastupitelů vznesené v předchozí diskusi. V té někteří zastupitelé upozornili na neodůvodněně nízkou cenu jednoho z prodávaných pozemků. Obvinění zastupitelé bez dalšího spolehli na zpochybněné podklady vypracované odborem magistrátu města; z těchto podkladů však nebylo vůbec zřejmé, zda se úřad stanovením ceny v místě a čase obvyklé vůbec kvalifikovaně zabýval.*

Podle názoru soudu ve faktu, že obvinění jako členové zastupitelstva rozhodli o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná, lze spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku (…). Zavinění z vědomé, respektive hrubé nedbalosti ve smyslu trestního zákoníku by zde pak podle názoru soudu bylo možno dovodit například právě i z toho, že na zasedání zastupitelstva obce byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny. Soud dále výslovně konstatoval, že trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, nebrání ani skutečnost, že rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce[31].

3.2.10.7 Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě

Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo v souvislosti se zadáním veřejné zakázky, s veřejnou soutěží nebo veřejnou dražbou, v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch, zjedná některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů.

Časté otázky

1. Je zastupitel právně odpovědný za výkon své funkce, nebo je odpovědný pouze politicky svým voličům? Odpovědnost zastupitele není v žádném případě pouze politická. V případě porušení určitých povinností odpovídá zastupitel i právně, typickým případem je odpovědnost za škodu způsobenou obci v důsledku porušení povinnosti nakládat hospodárně s obecním majetkem. V případě závažných pochybení může zastupitel odpovídat i trestněprávně, tj. za trestný čin spáchaný úmyslně nebo ve stanovených případech i z nedbalosti.

2. Hrozí obci nějaké riziko, pokud se zastupitelstvo rozhodne před uzavřením smlouvy zrušit své usnesení o prodeji obecní nemovitosti konkrétní osobě? Ano, podle okolností může obci hrozit tzv. předsmluvní odpovědnost za škodu, pokud druhá strana vynaložila v očekávání uzavření smlouvy určité náklady a jednání zastupitelstva (zrušení usnesení o uzavření smlouvy) není odůvodněno objektivními a opodstatněnými okolnostmi. Naopak v případě existence takových legitimních důvodů by se obec neměla negativních následků obávat.

3. Co znamená, že je zastupitel povinen vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře? Zastupitel nehospodaří se svým osobním majetkem, nýbrž s veřejným majetkem obce. Přijetí funkce zastupitele znamená proto závazek každého zastupitele vykonávat tuto funkci

27) § 334 odst. 1 trestního zákoníku
28) § 206 trestního zákoníku
29) § 220 trestního zákoníku
30) § 221 trestního zákoníku
31) usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 827/2012

(rozhodovací činnost) svědomitě a profesionálně, na základě dostatečných informací, bez vědomého preferování vlastních soukromých zájmů na úkor obce. Zastupitel je povinen zajistit dostatečnou odbornost svého rozhodování. Na druhou stranu nejde o povinnost absolutní; předepsána je taková péče, kterou lze rozumně očekávat od člena zastupitelstva ve vazbě na konkrétní okolnosti a povahu zastupitelstvem rozhodovaných záležitostí.

Související předpisy

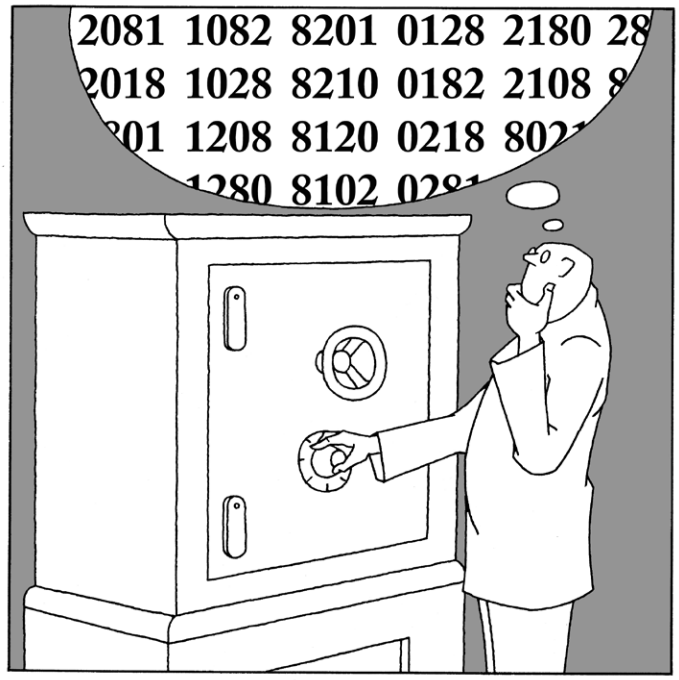
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Literatura a užitečné odkazy

- Furek, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem. Bulletin advokacie č. 2/2006 a č. 3/2006, Praha
- Metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 7.2 k nakládání s obecním majetkem podle právního stavu k 1. 7. 2016 (publikováno na http://www.mvcr.cz/odk)
- Púry, F., Richter, M. Trestní odpovědnost v územní samosprávě. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017
- Klíma, K. a kol. Odpovědnost územní samosprávy. Metropolitan University Prague Press, 2013
- Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, www.mvcr.cz/odk.
- Nejvyšší soud, www.nsoud.cz.

4 Finance a rozpočet

Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.
Ing. Jan Mareš



Krátce po svém zvolení budete v zastupitelstvu projednávat rozpočet, který ale s velkou pravděpodobností připravilo ještě minulé vedení obce. Po přečtení této kapitoly byste měli být vybaveni základními vědomostmi, ale "uhádat" peníze pro priority vašich voličů už musíte sami.

Na jedné straně míra plnění volebních slibů, na druhé rozsah finančních zdrojů, které obec může při svém hospodaření využít. S tím se budete každoročně potýkat při schvalování obecního rozpočtu. Protože se pravidelně budete podílet na naplnění této důležité pravomoci zastupitelstva, je dobré mít již nyní povědomí o způsobu sestavování rozpočtu, o jeho struktuře a objemu, o charakteru příjmů a výdajů. Na obecní rozpočet lze nahlížet jako na finanční plán, určující předpokládané příjmy a výdaje. Prakticky vždy se budete muset vyrovnávat s potřebami výdajů, jež mnohonásobně převyšují příjmy. A právě volba, které výdaje zvýšit nebo snížit, vyžaduje nezřídka dlouhá jednání.

4.1 Rozpočet a pravidla rozpočtové odpovědnosti

Každá obec je povinna sestavit a schválit svůj rozpočet na období jednoho kalendářního roku. Od 21. 2. 2017 platí zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který ovlivnil také obecní rozpočty[1]. Na obec se tedy nahlíží jako na jednu z veřejných institucí, které musí dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance a „vhodně podporovat hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost"[2]. Ačkoliv jednotlivé rozpočty veřejných institucí fungují autonomně, v případě přílišného zadlužování České republiky stanovují pravidla rozpočtové odpovědnosti obdobná omezení pro všechny veřejné instituce. Jak uvidíme dále, obce jako celek dnes nemají s dluhem problémy, pravidla však sledují souhrnný veřejný dluh, který z 90 % tvoří dluh státní. A v případě dosažení hranic zadlužení uvedených v zákoně se korekční a nápravná pravidla vztahují i na obce.

Samotnou tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí upravuje **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**[3]. Někdy se o tomto zákonu hovoří jako o malých rozpočtových pravidlech. Malých proto, že vedle něj existuje také **zákon o rozpočtových pravidlech**[4], který upravuje tvorbu a postavení rozpočtu státního, včetně jeho vazeb na rozpočty územních samosprávných celků.

Ustanovení tzv. malých rozpočtových pravidel, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí, platí ve statutárních městech a v hlavním městě Praze rovněž pro jejich městské části nebo obvody. Obsah rozpočtu městských částí nebo městských obvodů statutárních měst se stanoví ve statutu vyhlašovaném v obecně závazné vyhlášce města.

Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním[5]. Při zpracování rozpočtu vychází obec ze **střednědobého výhledu rozpočtu**[6].

Střednědobý výhled rozpočtu je nástrojem střednědobého plánování a je přínosem i pro ty nejmenší obce. Umožňuje obcím nastavit dlouhodobou udržitelnost financí, vymezit finanční možnosti municipality, zajistit zdravý vývoj financí a schopnost územního samosprávného celku dostát svým závazkům.

Střednědobý výhled rozpočtu obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů, a to zpravidla na období dvou až pěti let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Údaje obsažené ve střednědobém výhledu rozpočtu mají vycházet z uzavřených smluvních

1) zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
2) § 2 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
3) zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
4) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
5) § 4 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
6) § 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních roz

vztahů a přijatých závazků. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Pokud tedy má obec splácet poskytnutý úvěr například dvacet let, splátky úvěru se musí objevit ve všech letech střednědobého výhledu rozpočtu. V obci byste při zpracování střednědobého výhledu rozpočtu měli vzít v úvahu „veškeré hospodářské skutečnosti, včetně ekonomické a finanční situace obce“[7].

Kvalitně sestavený střednědobý výhled rozpočtu, tedy vlastně víceletý finanční plán, pomáhá lépe zvládat hospodaření obce. Usnadňuje však i rychlejší sestavení rozpočtu, koncepční a plánovité financování potřeb, dává přehled o možnostech hospodaření obce v budoucím období, o využití návratného způsobu financování a dlouhodobý komplexní pohled na výsledek hospodaření a finanční situaci územního celku. Umožňuje tak s předstihem reagovat na problémy, které se mohou projevit při sestavování rozpočtů v následujících letech. Sestavování střednědobého výhledu rozpočtu proto nepodceňujte. Navíc v této souvislosti upozorňujeme, že chybějící střednědobý výhled rozpočtu se považuje za přestupek[8], za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu korun.

Návrh i schválený střednědobý výhled podléhá zveřejnění na úřední desce a na internetových stránkách obce. Rozsah a lhůty stanovuje zákon[9].

Z praxe: *Ačkoliv jsme právě zdůraznili význam střednědobého výhledu rozpočtu, nezřídka obce musí přistupovat k jeho sestavení ve formě málo závazné tabulky. Formálně tak splní požadavky zákona, tedy nehrozí pokuta, ale příliš účinný nástroj pro plánování hospodaření nemají. U řady obcí totiž investice závisí na získání dotací, a to je veličina velice nejistá. A převážnou většinu obecních příjmů tvoří podíly na celostátně vybraných daních, kde obce nemají na celkové inkaso žádný vliv.*

Pro správnou funkci výhledu však doporučujeme, aby ho samospráva plnila a pravidelně aktualizovala. Je nutné pružně reagovat na aktuální ekonomickou situaci a pravidelně rekapitulovat hospodaření samosprávy.

Rozpočet obce sestavujete zpravidla jako vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům). Můžete ho však schválit i jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech, nebo jsou-li určeny ke splácení úvěrů z předchozích let[10]. Rozpočet obce lze schválit také jako schodkový, pokud bude možné schodek uhradit úsporami z minulých let nebo smluvně zabezpečenou zápůjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů emitovaných obcí. O takovém krytí[11] schodku ovšem musíte mít v zastupitelstvu bez pochyb jasno před schválením rozpočtu. To znamená, že před schválením rozpočtu již musí obec vědět, že schodek uhradí svými vlastními finančními prostředky z minulých let, nebo musí mít uzavřenu například smlouvu o smlouvě budoucí s peněžním ústavem, že jí poskytne zápůjčku či úvěr.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obce stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Vlastní strukturu rozpočtu upravuje **prováděcí vyhláška** k tomuto zákonu[12], kterou se stanoví **rozpočtová skladba**. Ta představuje jednotné třídění příjmů a výdajů a uplatňuje se mimo jiné v rozpočtech obcí. Vyhláška se každoročně trochu upravuje, ale základní členění zůstává.

Z praxe: *Není nutné znát čtyřmístné kódy položek či paragrafů, ale je dobré si vyhlášku vytisknout a brát na jednání rady či zastupitelstva. Diskuze se totiž může v zájmu urychlení omezit na jednoduché otázky typu: „Souhlasíte, že snížíme na šestkách 3111 a převedeme na 2219?“. Když souhlasíte, místo původní investice do mateřské školy se buduje parkoviště.*

Podle rozpočtové skladby se třídí příjmy a výdaje obce z hlediska **druhového** (všechny příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů, například daně, dotace přijaté i poskytnuté, mzdové výdaje, nákupy služeb) a **odvětvového** (u výdajů jde třeba o školství, dopravu, životní prostředí; z příjmů se podle tohoto hlediska třídí jen nedaňové a kapitálové příjmy, u daňových nemá zařazování podle odvětví smysl). Používají se ještě další druhy třídění, ale pro základní přehled stačí dvě uvedená. Seznámíte-li se s tříděním příjmů a výdajů, snadněji se v rozpočtových dokumentech zorientujete.

V rozpočtu obce lze za podstatné považovat rozdělení příjmů a výdajů na **běžné a kapitálové** (více dále v textu). Členění dotací na běžné či kapitálové záleží na pravidlech poskytovatele a příjemce dotace je povinen daný charakter respektovat, jinak hrozí uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Kromě příjmů a výdajů obsahuje rozpočet rovněž část **financování**. To, zjednodušeně řečeno, zahrnuje peněžní operace, při kterých si obec půjčuje peníze (například bankovní úvěry, výnosy z emise vlastních komunálních dluhopisů, přijetí návratné finanční výpomoci od státu) a operace, při kterých obec půjčené peníze zase vrací. V neposlední řadě sem patří také operace, zachycující jakoukoliv změnu stavu na peněžních bankovních účtech obce. Jde o položky, které při pohledu na rozpočet zajišťují jeho skutečnou vyrovnanost.

Obsahem rozpočtu jsou tedy příjmy a výdaje obce a rovněž ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů[13]. Než si jednotlivé kategorie rozebereme podrobněji, podíváme se na rozpočtový koloběh.

7) § 5 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
8) § 22a odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech
9) § 3 odst. 3 a 4 zákona o rozpočtových pravidlech
10) § 4 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech
11) § 4 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech
12) vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
13) § 6 zákona o rozpočtových pravidlecho rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

4.2 Rozpočtový proces

Žádný zákon ani vyhláška neupravují každý detail přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu obce. Proto není rozpočtový proces ve všech obcích stejný a velký vliv na přípravné práce má finanční odbor, případně úředník či jiná osoba jako správce rozpočtu či účetní. Některé zásady a fáze však zůstávají shodné.

Odpovědná příprava rozpočtu představuje celoroční proces. Pečlivé sledování zákonitostí u příjmů i výdajů v probíhajícím roce je prvním předpokladem k sestavení co nejlepšího návrhu rozpočtu na rok následující. Z praktického hlediska doporučujeme sestavit si jednoduchý **harmonogram přípravy rozpočtu** s konkrétními termíny.

Základním krokem bývá stanovení struktury rozpočtu a schválení celkových odhadovaných příjmů proti povinným výdajům (vyplývajícím z obecně závazných právních předpisů) či výdajům nutným pro chod obce. Právě důkladný rozbor této části výdajů může obci uspořit nemalé peníze, které pak obec investuje do samotného rozvoje ve prospěch občanů. První krok je dobré učinit co nejdříve, například v září, aby byl dostatek času na další fáze přípravy, jako je vypracování detailního rozpisu návrhu rozpočtu či projednávání uvnitř obecního úřadu a s komisemi rady. Struktura rozpočtu je pak stěžejní jak pro vás, zastupitele, tak i pro úředníky obce – detailnější rozpočet sice na první pohled přináší zastupitelům víc informací, nicméně v průběhu roku vyžaduje mnohem víc změn (rozpočtových opatření), což zatěžuje jak zastupitele, tak i úřad.

V menších obcích připravuje návrh rozpočtu nejčastěji starosta s pomocí účetní, ve větších obcích a ve městech pak odborné útvary na obecním nebo městském úřadu (ekonomický nebo finanční odbor). I v této odborné fázi přípravy rozpočtu je ku prospěchu konečného výsledku určitý „dozor“ starosty nebo jiného člena zastupitelstva. Jde například o případnou eliminaci nebo snížení některých výdajů zařazovaných každý rok stereotypně, aniž by se řádně prověřovala jejich nezbytnost či výše.

***Z praxe**: „Vtáhnout“ do přípravy rozpočtu lze všechny zastupitele prostřednictvím pracovních setkání. Nepřítomnost veřejnosti může mít vliv na vzájemnou komunikaci jinak opozičních zastupitelů. I v případě malé obce pak může každý zastupitel získat přehled příjmů a výdajů za „svoji“ oblast (například kultura, údržba zeleně, doprava) a navrhovat jejich odhad pro příští rok. Z praxe většího města pak doporučujeme pracovní jednání k rozpočtu provázat právě s již zmíněným střednědobým výhledem rozpočtu, popřípadě i s projednáním aktualizace strategie rozvoje města a s dílčími akčními plány, které popisují plánované realizace investičních akcí v roce, na který je rozpočet schvalován. Je důležité, aby tyto příslušné strategické dokumenty byly provázány a investiční odbory měly aktuálně platný zásobník investičních akcí, které budou pro budoucí období připravovat a rozpracovávat.*

Rozpočet rovněž obsahuje příspěvky na provoz či investiční prostředky příspěvkovým organizacím, jejichž zřizovatelem je obec (školská zařízení, technické služby, dopravní podniky apod.). Výše příspěvku na provoz by se měla projednat s vedením těchto organizací ještě před předložením návrhu rozpočtu zastupitelstvu. Zabrání se tak situacím, kdy při projednávání rozpočtu v zastupitelstvu vystoupí vedoucí (ředitel) s požadavkem na vyšší příspěvek na provoz. Na veřejném zasedání zastupitelstva je prakticky nemožné takové požadavky řešit objektivně. K tomu upozorňujeme, že příspěvkové organizace musí od roku 2018 vypracovávat návrh svého střednědobého výhledu rozpočtu a návrh rozpočtu, který je plánem výnosů a nákladů příspěvkové organizace na rozpočtový (kalendářní) rok. Dokumenty pak zveřejňují na webových stránkách svých nebo zřizovatele, nebo způsobem místně obvyklým, a to pod dobu nejméně 15 dnů před zahájením jejich projednávání zřizovatelem[14], takže včasné vyjasnění výše příspěvku na provoz je nutné. Rozpočet příspěvkové organizace zároveň podléhá schválení zřizovatelem.

V případě, že ještě není rozhodnuto o přidělení či nepřidělení dotace, nemusíte v obci vyčkávat se schválením svého rozpočtu na rozhodnutí poskytovatele. Zahrnout do příjmů sice takové prostředky zatím nemůžete, zde je opravdu třeba mít v ruce rozhodnutí, ale o změně rozpočtu lze začít jednat vlastně hned po jeho schválení. Příslušný orgán obce[15] pak odpovídajícím způsobem schválený rozpočet změní, a to **rozpočtovým opatřením**[16] (viz dále).

Sestavování rozpočtu doporučujeme odvíjet od jeho příjmové strany. Nejdřív musíte odhadnout, jaké příjmy může obec čekat v kalendářním roce, na který je rozpočet sestavován, a až následně plánovat výdaje. Není to snadné, protože více než dvě třetiny příjmů obcí tvoří sdílené daně, na něž obce nemají žádný vliv. Svaz měst a obcí pravidelně žádá ministerstvo financí o odhad celoročního inkasa daňových příjmů a jeho srovnání s rozpočtem, informace pak zveřejňuje na svých webových stránkách. V této fázi přípravy rozpočtu se samozřejmě zvažuje také možnost získat dotaci či varianta financování prostřednictvím návratných finančních zdrojů (úvěry, zápůjčky, emise vlastních komunálních dluhopisů, návratné finanční výpomoci).

Odhad příjmů z vlastní činnosti je už méně obtížný. Doporučujeme zde vycházet z plnění z minulých let, ale vždy se vyplatí konzervativní přístup. Kapitálové příjmy jsou v zásadě dobře plánovatelné, někdy však může přinést problém odhad výsledné ceny, za kterou se nakonec podaří akcie nebo nemovitost prodat. Doporučit lze zlatou střední cestu. Odhad příjmů nepřeceňovat, ale také nepodceňovat. A pozor na riziko nedostatečného zájmu například o stavební pozemky, které se ještě před pár lety dobře prodávaly. Je nepříjemné snižovat v říjnu kapitálové příjmy rozpočtu o miliony korun, když se ukáže, že se letos nic neprodá.

Máte-li sestaven návrh příjmů rozpočtu, přistupte nejprve k návrhu běžných výdajů (energie, opravy, mzdy atd.), aby bylo zřejmé, kolik vám v rozpočtu „zbylo“ na výdaje

14) § 28a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
15) zastupitelstvo nebo rada (starosta v obci, kde není rada), pokud jí zastupitelstvo obce podle § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, vymezilo rozsah provádění rozpočtových opatření
16) § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

kapitálové. Do návrhu běžných výdajů nezapomeňte zahrnout roční úroky z přijatých půjček a úvěrů. K hotovému návrhu běžných výdajů rozpočtu přičtěte roční splátky jistin půjček a úvěrů. Pak odečtěte objem běžných výdajů a splátek jistin úvěrů od celkového objemu příjmů. Vyjde-li kladný výsledek, jde o částku, kterou lze použít pro sestavování rozpočtu kapitálových výdajů. U těch pak záleží už jen na vašich politických prioritách, které projekty podpořit a které už ne.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví, v jakých podrobnostech má být rozpočet obce zpracován. Pouze stanoví, že rozpočet se zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby vyjadřoval závazné ukazatele. Těmi se pak mají řídit výkonné orgány obce a další subjekty na rozpočet napojené. Po schválení rozpočtu musí následovat jeho **rozpis podle podrobné rozpočtové skladby**. Pokud by v obci rozpis chyběl, šlo by o přestupek, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Návrh rozpočtu musí být **zveřejněn** nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáváním v zastupitelstvu na úřední desce a na internetových stránkách obce. Pokud se tedy na rozpočtu aktivně nepodílíte, budete mít minimálně tímto způsobem možnost si jej prostudovat v předstihu před jednáním. Na úřední desce lze návrh rozpočtu zveřejnit v užším rozsahu, obsahujícím alespoň údaje o příjmech a výdajích v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění podle rozpočtové skladby. Prostřednictvím internetu se zveřejňuje návrh rozpočtu celý, tzn. v podobě, v jaké se předkládá ke schválení zastupitelstvu obce. Nezveřejnění návrhu rozpočtu se považuje za přestupek, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun. Připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané uplatnit buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Schválený rozpočet patří také mezi povinně zveřejňované údaje na webových stránkách obce, kde musí zůstat po celý rok[17]. Nezveřejnění schváleného rozpočtu je rovněž přestupkem, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Rozpočtové provizorium

Jestliže vaše zastupitelstvo neschválí rozpočet před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření obce od 1. ledna do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria[18]. Ta zabezpečují plynulost hospodaření na vlastní úrovni i u právnických osob financovaných z rozpočtu obce. Pravidla rozpočtového provizoria stanoví zastupitelstvo. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

V jakých podrobnostech mají být pravidla rozpočtového provizoria sestavena, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví. Zastupitelstva při stanovování pravidel rozpočtového provizoria často volí postup známý z pravidel státního rozpočtu, kdy se výdaje rozpočtu uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria podle rozpočtu minulého roku. Nenechávejte schválení těchto pravidel na poslední chvíli. Jestliže není z nějakého důvodu možné schválit rozpočet, jen obtížně se může ve stejné době narychlo hledat shoda pro schválení pravidel rozpočtového provizoria. K tomu ještě upozorňujeme, že v případě uplatnění tzv. dluhové brzdy, podle pravidel rozpočtové odpovědnosti (viz dále), nesmí měsíční výdaje obce stanovené v pravidlech rozpočtového provizoria překročit jednu dvanáctinu výdajů rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Vyšší výdaje lze stanovit pouze v případě, že jejich zvýšení přímo souvisí se zvýšením financování výdajů stanovených jiným zákonem nebo v případě výdajů z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Pokud obec nehospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria, jde o přestupek, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Schválená pravidla rozpočtového provizoria se povinně zveřejňují, a to obdobně jako se zveřejňuje schválený rozpočet.

Změny ve schváleném rozpočtu

Obce hospodaří s financemi v souladu se schváleným rozpočtem a zároveň po celý rok systematicky a úplně kontrolují jak hospodaření své, tak i právnických osob, které zřídily nebo založily.

Jestliže v průběhu roku nastane situace, která si vyžádá změnu schváleného rozpočtu, lze ji provést výhradně tzv. **rozpočtovým opatřením[19].** Ke změně schváleného rozpočtu může vést změna v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změna), změna právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtových příjmů nebo výdajů, a to včetně cenových změn ovlivněných novelizovanou právní úpravou (metodická změna), nebo změna objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů a výdajů (věcná změna). Rozpočtová opatření se evidují podle časové posloupnosti. Změny v rozpočtu schvaluje zastupitelstvo obce nebo v rozsahu stanoveném zastupitelstvem také rada obce nebo starosta obce v obcích, kde se rada nevolí. Jestliže zastupitelstvo pověřilo radu (starostu) provádět rozpočtová opatření do určité výše, už je pak neprojednává a neschvaluje.

Rozpočtové opatření se provádí **před** rozpočtově nezajištěným výdajem. Po rozpočtově nezajištěném výdaji lze rozpočtové opatření uskutečnit pouze při živelní pohromě nebo havárii ohrožující životy a majetek, při plnění peněžní povinnosti uložené pravomocným rozhodnutím, při obdržení dotace před koncem kalendářního roku, nebo pokud se jedná o finanční prostředky poskytované příspěvkové organizaci z jiného rozpočtu prostřednictvím rozpočtu zřizovatele.

Co vše může znamenat rozpočtové opatření? Přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů. Také použití nových, rozpočtem nepředvídaných

17) § 11 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
18) § 13 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
19) § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu. Rozpočtovým opatřením je také vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje. Schválená rozpočtová opatření se povinně zveřejňují na webových stránkách obce. Pokud není schválené rozpočtové opatření zveřejněno nebo pokud by se změny schváleného rozpočtu obce neprováděly rozpočtovým opatřením, dopustí se obec přestupku, za který jí může být uložena pokuta až do 1 milionu korun.

Z praxe: *Doporučuje se sestavovat rozpočet výdajů maximálně na úrovni paragrafů (případně ve vyšším třídění na úrovni pododdílů či oddílů), nikoliv jednotlivých položek, a rozpočet příjmů na úrovni tříd. Tímto opatřením se minimalizuje potřeba provádět rozpočtová opatření. Po schválení rozpočtu následuje, jak už jsme uvedli, rozpis podle podrobné rozpočtové skladby. Změny rozepsaného rozpočtu se neřeší rozpočtovými opatřeními a nepodléhají schválení v orgánech obce. To znamená, že pokud namísto externě nakoupené služby zajistí práci vlastní zaměstnanci, nebude třeba provádět rozpočtové opatření, kterým se mění schválený rozpočet, postačí rychlá změna rozpisu rozpočtu. Zastupitelstvo, které by schválilo rozpočtové opatření, se může sejít až za tři měsíce, což by výplatu oprávněných mezd zkomplikovalo.*

Jak zjistíte, že se příjmy a výdaje vyvíjejí v souladu se schváleným (upraveným) rozpočtem? K tomu je bezpodmínečně nutné průběžně **kontrolovat** a porovnávat plnění příjmů a výdajů rozpočtu se schváleným nebo upraveným rozpočtem. Osvědčují se také pravidelné schůzky finančního odboru, odboru investic s volenými zástupci, aby se předešlo nešikovným slibům, na jejichž plnění nebude mít pak obec čas a prostředky. O možném odlišném vývoji příjmů či výdajů by měl finanční odbor informovat vedení obce a prostřednictvím finančního výboru také zastupitelstvo. Jen tak můžete v průběhu roku činit odpovídající kroky k řádnému hospodaření.

Významnou roli při kontrolách hospodaření podle rozpočtu obce hrají **kontrolní a finanční výbor** zastupitelstva. Jejich podněty by ideálně neměly být chápány jako útok na vedení samosprávy, ale jako námět k možnému přehodnocení některých záměrů.

Zřizování peněžních fondů

Obec může zřizovat peněžní fondy, a to bez účelového určení nebo s účelovým určením[20]. O vzniku peněžního fondu rozhoduje usnesením zastupitelstvo obce[21], které schvaluje zřízení a naplňování fondu. Pokud v zastupitelstvu rozhodnete o zřízení účelového fondu, současně schválíte podmínky použití jeho prostředků. Určitou výhodou však může být oddělit „omašličkované“ prostředky a mít možnost krýt i víceleté projekty z takto účelových prostředků. Na rozdíl od nedočerpaných rozpočtových prostředků, které na konci roku spadnou do hospodářského výsledku obce za uplynulý rok, nedočerpané prostředky ve fondu zůstávají jako počáteční stav roku následujícího. Příjmy a výdaje peněžního fondu však probíhají prostřednictvím rozpočtu obce.

Závěrečný účet

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření obce souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu obce[22]. Ten obsahuje údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů, a údaje o hospodaření s majetkem. A to tak podrobně, aby bylo možné zhodnotit hospodaření s financemi a majetkem obce i jí zřízených nebo založených právnických osob.

Mnoho obcí přistupuje ke zpracování závěrečného účtu značně formálně. To je škoda, protože poctivě zpracovaný závěrečný účet obce může být dobrým podkladem pro kontrolu rozpočtu v následujícím roce.

Do závěrečného účtu patří vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtu kraje, obcí, státním fondům, Národnímu fondu, rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti popřípadě jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Nedílnou součást závěrečného účtu tvoří zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření (viz dále).

Také návrh závěrečného účtu musí být, včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření (viz v textu dále), zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu na úřední desce a na internetových stránkách obce. Na úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu obsahujícím alespoň údaje o příjmech a výdajích v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby, přičemž součástí závěrečného účtu zveřejněného v užším rozsahu je závěr zprávy o přezkoumání hospodaření. Prostřednictvím internetu se zveřejňuje návrh závěrečného účtu celý, tzn. v podobě, v jaké se předkládá ke schválení zastupitelstvu obce, včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Nedodržení povinnosti zveřejnit návrh závěrečného účtu uvedenými způsoby je přestupkem, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Připomínky k závěrečnému účtu mohou občané uplatnit buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok musí projednat zastupitelstvo do 30. června následujícího roku.

Závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo na základě zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření buď souhlasem bez výhrad, nebo souhlasem s výhradami, na jejichž základě přijme obec opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků. Zároveň vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci škodu. Od roku 2013 schvaluje zastupitelstvo také účetní závěrku[23] *(o účetnictví obcí pojednává podkapitola 4.7)*.

20) § 5 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
21) § 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích (obecní zřízení)
22) § 17 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
23) vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek

4.3 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté

Ačkoliv se zákonem vyjmenované spektrum příjmů zdá být široké[24], velká většina obcí musí spoléhat zejména na podíly z celostátně vybraných daní. Příjmy rozpočtu obce je možné dělit z několika hledisek: na vlastní a přijaté, na běžné a kapitálové, na návratné a nenávratné, na daňové a nedaňové.

4.3.1 Příjmy daňového charakteru

Jsou nejvýznamnějším zdrojem financování obcí. V průměru zahrnují více než 70 % celkových příjmů obcí[25].

Rozlišujeme dvě základní kategorie:

- Daňové příjmy, které obec získává na základě zákona o rozpočtovém určení daní (tzv. RUD)[26] a které zahrnují **zejména sdílené daně.**

  Sem patří podíly na celostátně vybíraných daních (podíl na výnosu daně z přidané hodnoty, na daních z příjmů). Tento zákon rovněž vymezuje, které daně jsou výlučně příjmem obcí. Hovoříme pak o **výlučných (svěřených) daních**. Obce získávají výlučně do svých rozpočtů výnos daně z nemovitých věcí[27] a výnos daně z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem příslušná obec.
- Další daňové příjmy.

  Sem řadíme zejména výnosy z místních poplatků, správních poplatků a plateb vztahujících se k ochraně životního prostředí. Od roku 2012 se obce podílejí na výnosu z odvodu z loterií a jiných podobných her, který má od roku 2017 podobu daně z hazardních her[28]. Protože se obce o výnos daně z hazardu dělí se státním rozpočtem, jedná se zároveň o daň sdílenou.

Příjmy daňového charakteru zároveň patří mezi nenávratné zdroje. O použití těchto finančních prostředků rozhodujete v zastupitelstvu sami bez vazby na jakýkoliv jiný rozpočet a tedy nezávisle na rozhodnutí jiného orgánu (nejsou „omašličkované“).

4.3.1a Daň z nemovitých věcí

Výnos daně z nemovitých věcí je stoprocentním příjmem rozpočtu obce[29]. Zároveň je to jediná daň, u níž obec může částečně ovlivňovat její výši[30]. Daň z nemovitých věcí se platí ze staveb a z pozemků. Vyměřuje se za zdaňovací období dopředu, a to vždy podle stavu k 1. lednu. V posledních letech se význam daně trochu zvyšuje v důsledku růstu sazeb i možnosti obcí aplikovat kromě tradičního koeficientu velikosti také místní koeficient.

Zákon o dani z nemovitých věcí umožňuje zastupitelstvům obcí použít tři typy koeficientů, kterými se upravuje sazba daně:

1. Velikostní koeficient. Považuje-li to zastupitelstvo za účelné, může pro jednotlivé části obce koeficient, který je pro ni stanoven ze zákona, zvýšit o jednu kategorii, nebo snížit o jednu až tři kategorie. Koeficient 4,5, který se týká hl. m. Prahy, je možné zvýšit na koeficient 5,0.

2. Vnitřní koeficient. Pro ostatní stavby, kromě obytných domů, ale včetně samostatných nebytových prostor, lze zvýšit sazbu daně ze staveb koeficientem o velikosti 1,5 (bez závislosti na počtu obyvatel v obci). Obec se pouze rozhoduje, zda koeficient zavede nebo ne. Jeho výši však měnit nemůže.

3. Místní koeficient. Jde o koeficient ve výši 2, 3, 4 nebo 5, jímž se násobí celková daňová povinnost poplatníka. Zvýšenému místnímu koeficientu však nepodléhá orná půda a další druhy pozemků (například pozemky chmelnic, vinic, zahrad)[31].

Koeficient je přiřazen jednotlivým obcím podle počtu obyvatel takto:			
1,0	v obcích	do 1000 obyvatel	
1,4	v obcích	nad 1000 obyvatel	do 6000 obyvatel
1,6	v obcích	nad 6000 obyvatel	do 10 000 obyvatel
2,0	v obcích	nad 10 000 obyvatel	do 25 000 obyvatel
2,5	v obcích	nad 25 000 obyvatel	do 50 000 obyvatel
3,5	v obcích	nad 50 000 obyvatel	ve statutárních městech a ve Františkových Lázních, Luhačovicích, Mariánských Lázních a Poděbradech
4,5	v Praze		(maximální zvýšení na hodnotu 5,0)

***Z praxe**: Pro malou obec s velkým katastrem zemědělské půdy nemá místní koeficient význam, neboť zvýšení daně ponesou jen vlastníci staveb v obci, nezřídka již jen jednočlenné domácnosti důchodového věku. Zajímavější pak může být jeho aplikace v obci, na jejímž katastru se nachází významná průmyslová zóna.*

Koeficienty stanovuje obec obecně závaznou vyhláškou, která musí nabýt účinnosti nejpozději 1. ledna následujícího zdaňovacího období a platnosti nejpozději 1. října předchozího zdaňovacího období. Obecně závaznou vyhlášku je třeba zaslat v jednom vyhotovení nejpozději do pěti kalendářních dnů od nabytí platnosti místně příslušnému správci daně (finančnímu úřadu)[32].

Daně z nemovitých věcí spravuje finanční úřad v obvodu, kde se zdaňovaná nemovitost nachází. Obce a města však disponují jen omezenými možnostmi, jak zjistit plnění daňové povinnosti majiteli nemovitostí. Jsou totiž

24) § 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
25) výpočet z dokumentace k návrhu státního rozpočtu na rok 2018 http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=2&CT1=0
26) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
27) zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
28) zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her
29) § 4 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtovém určení daní
30) zákon o dani z nemovitých věcí (k úpravě názvu daně došlo v souvislosti s novým občanským zákoníkem)
31) § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí
32) § 16a zákona o dani z nemovitých věcí

v pozici třetích osob, vůči kterým musí správce daně dodržovat zásadu mlčenlivosti. Existuje všeobecné přesvědčení, že užší spolupráce obcí a měst s finančními úřady může zvýšit efektivnost správy daně z nemovitostí. Svaz měst a obcí usiluje o uznání práva, aby obce mohly lépe využívat informací o plnění daňové povinnosti k nemovitostem na svém území. Zatím lze od finančních úřadů získat sice jen celkové přehledy o struktuře daňové povinnosti a nedoplatcích podle jednotlivých druhů nemovitostí, ale doporučujeme o ně požádat.

4.3.1b Místní poplatky

Místní poplatky řadíme mezi daňové příjmy[33]. O využití těchto zdrojů rozhoduje pouze zastupitelstvo. Jejich význam tkví samozřejmě nejen v možnosti příjmu, ale také v regulaci. Místní poplatky mají **fakultativní charakter**, čímž se myslí možnost vás, zastupitelů, rozhodovat o tom, zda se vůbec budou na území obce vybírat. Poplatky obec zavádí obecně závaznou vyhláškou a poměr nákladů na jejich správu a výtěžnosti by měl představovat jedno ze základních kritérií pro jejich zavedení či nezavedení.

U každého poplatku jsou zákonem upraveny základní náležitosti, tj. poplatník, předmět, základ, maximální sazba, osvobození od placení, případně slevy, splatnost, sankce. Obec může obecně závaznou vyhláškou rozšířit okruh osvobození, diferencovat sazbu nebo upřesnit podmínky pro placení, nicméně vždy se musí pohybovat v mezích, které jsou dány v zákoně o místních poplatcích.

Poplatek ze psů[34]

Patří k tradičním a jeho funkce je v podstatě dvojí: regulovat počet psů v obci a získat určité finanční prostředky. Poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, která je držitelem psa a která má v obci trvalý pobyt nebo sídlo. Pro určení místní příslušnosti k vyměření místního poplatku ze psů není rozhodující, kde držitel psa (poplatník) pobývá nebo kde je pes chován, nýbrž skutečnost, kde má držitel psa trvalý pobyt nebo sídlo.

Poplatek se platí ze psů starších tří měsíců, kromě psů užívaných k doprovázení nebo ochraně osob nevidomých, bezmocných a držitelů průkazu ZTP/P. Od poplatku jsou rovněž osvobozeny osoby provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoby provozující útulek zřízený obcí pro ztracené nebo opuštěné psy. Také osoby, které mají povinnost vlastnit psa na základě zákona (například zákona o myslivosti).

Výše poplatku může ročně dosahovat maximálně 1 500 Kč za psa. Obecní vyhlášky stanovují výši poplatků diferencovaně, většinou podle velikosti obce, či zda jde o sídliště nebo zástavbu rodinných domků. U vlastníků psa – poživatelů invalidního, starobního nebo vdovského důchodu, který je jejich jediným zdrojem příjmu, anebo poživatelů sirotčího důchodu, činí sazba poplatku maximálně 200 Kč ročně. U druhého a každého dalšího psa může obec horní hranici zvýšit až o 50 %. V případě držení psa po dobu kratší než jeden rok se platí poplatek v poměrné výši, která odpovídá počtu i započatých kalendářních měsíců.

Pečlivě zvažujte, zda administrativa spojená s výběrem tohoto poplatku není stejná nebo vyšší než výsledek, tedy prostředky získané do obecní kasy. Ze zákona o místních poplatcích nevyplývá povinnost označovat psy evidenční známkou pro účely kontroly. Tento způsob evidence lze uvést pouze v obecně závazné vyhlášce a je pouze na uvážení obce, zda k němu přistoupí či nikoli. Obecně závaznou vyhláškou však poplatníkovi nelze stanovit povinnost, aby pes známku nosil, ani nesplnění této povinnosti sankcionovat, neboť v tomto případě nejde o neplnění poplatkové povinnosti. Ze zákona o místních poplatcích nevyplývá pro poplatníka ani povinnost nosit u sebe doklad o splnění poplatkové povinnosti. V řadě měst se již přechází na čipování psů, které lze využít nejen pro evidenci psů, ale také pro kontrolu úhrady poplatku.

Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt[35]

Na poplatek lze nahlížet jako na částečnou úhradu výdajů za veřejné služby, které obce návštěvníkům poskytují. Poplatníkem je fyzická osoba, která pobývá v příslušném místě z důvodu léčení či rekreace. Podmínkou je přechodný a úplatný pobyt v lázeňských místech a místech soustředěného turistického ruchu, pokud tyto osoby neprokáží jiný důvod svého pobytu. Poplatek vybírá pro obec ten, kdo poskytuje zmíněným osobám přechodné ubytování, tzv. plátce. Pokud však tento ubytovatel poplatek nevybere, bude ho na něm obec – správce poplatku – vymáhat.

Zákon vymezuje skupinu osob, které poplatku za lázeňský a rekreační pobyt nepodléhají. Jde například o osoby mladší 18 let a starší 70 let. Obecně závaznou vyhláškou lze okruh osob nepodléhajících poplatku dále rozšířit, nelze ho však zúžit proti zákonnému výčtu.

Sazby poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt činí až 15 Kč za osobu, kromě osob osvobozených od poplatku nebo poplatku nepodléhajících. Platí se za každý, byť i započatý den pobytu, s výjimkou dne příchodu. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou[36].

Poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství[37]

Zvláštním užíváním se rozumí například umístění zařízení k poskytování služeb, umístění reklamních nebo prodejních zařízení, cirkusů, lunaparků atd. Z akcí, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.

Poplatek za užívání veřejného prostranství hradí fyzické a právnické osoby, které užívají veřejné prostranství způsobem uvedeným v zákoně o místních poplatcích.

33) zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
34) § 2 zákona o místních poplatcích
35) § 3 zákona o místních poplatcích
36) V roce 2018 se projednává návrh na nahrazení poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatku z ubytovací kapacity novým poplatkem z pobytu, jehož předmětem by bylo úplatné poskytnutí krátkodobého pobytu bez ohledu na jeho účel s navrhovanou účinností od roku 2020.
37) § 4 zákona o místních poplatcích

Podle zákona o obcích[38] se veřejným prostranstvím rozumí všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. V souladu s dikcí zákona musí obec ve své obecně závazné vyhlášce stanovit místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

Maximální výše poplatku je stanovena na 10 Kč za každý, byť i započatý m^2 užívaného veřejného prostranství a den. Za užívání veřejného prostranství k umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí může obec zvýšit sazbu až na desetinásobek. I v tomto případě lze stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou. Opět je třeba zvažovat výnos poplatku, administrativní náklady a také zájem obce na dané aktivitě.

Poplatek ze vstupného[39]

Tento poplatek se vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, sníženého o daň z přidané hodnoty, je-li v ceně vstupného obsažena. Vstupným se pro účely zákona o místních poplatcích rozumí peněžitá částka, kterou účastník akce zaplatí za to, že se jí může zúčastnit. V případě akcí, jejichž celý výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.

Výši poplatku i v tomto případě zákon pouze limituje, a sice maximálně 20 % z částky vybraného vstupného. Obec však může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek paušální částkou. Vyhláškou obec stanoví konkrétní výši poplatku podle místních podmínek, respektive diferencovaně s ohledem na různé druhy akcí.

Poplatek z ubytovací kapacity[40]

Poplatek je cenou za zvýšené výdaje na veřejné služby, které souvisejí s turistickým ruchem. Platí jej ubytovatel, tedy fyzická nebo právnická osoba poskytující přechodné ubytování.

Předmětem poplatku jsou lůžka užívaná k přechodnému ubytování za úplatu. Poplatku nepodléhá přechodné ubytování studentů a žáků, přechodné ubytování ve zdravotnických a lázeňských zařízeních, nejsou-li využívána jako hotelová zařízení, dále případy, kdy lůžka slouží sociálním a charitativním účelům.

Základem poplatku je počet využitých lůžek v zařízení a počet dnů. Sazba poplatku činí až 6 Kč za využité lůžko a den. Obec může po dohodě s poplatníkem zvolit roční paušální sazbu tohoto poplatku.

Sazba poplatku je v současné době nízká, takže administrativa spojená s jeho vybíráním často převyšuje přínos pro místní rozpočet. Proto mnoho obcí poplatek vůbec nevybírá.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst[41]

Smyslem poplatku je především regulovat provoz v určitých, zejména historických částech měst, a to z důvodů jejich zklidnění nebo z důvodů ekologických.

V případě pozemních komunikací je nutné respektovat zákon o pozemních komunikacích. Obecné užívání komunikace nelze omezit například tím, že se bude vybírat poplatek za část dálnice nebo silnice procházející obcí.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst – označených příslušnou dopravní značkou – platí fyzická nebo právnická osoba, které bylo takové povolení vydáno. Poplatek se však nevztahuje na osoby, jež ve vybraném místě trvale bydlí nebo zde vlastní nemovitost, což se týká i těch, které jsou takovým osobám blízké (manželé, jejich děti). Další výjimku tvoří osoby, jež ve vybraném místě užívají nemovitost k podnikání nebo veřejně prospěšné činnosti nebo držitelé průkazu ZTP a jejich průvodci. Právě široké osvobození snižuje regulační i finanční význam poplatku.

Sazba poplatku může být až 200 Kč[42] za vozidlo a den. Obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek také paušální částkou.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů[43]

Jde o poplatek, který má ze všech místních poplatků největší přínos pro obecní pokladnu, zároveň je to však poplatek s náročnou administrativou, neboť se týká velkého počtu poplatníků. Upozorňujeme, že v obecním odpadovém hospodářství existují **tři možnosti** zpoplatnění: paušální místní poplatek, poplatek podle zákona o odpadech[44] a smlouva. A možnost čtvrtá – nezpoplatňovat svoz odpadu vůbec; pak ale obec musí použít vlastní finanční prostředky získané z jiných zdrojů.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle **zákona o místních poplatcích** platí zejména fyzická osoba, jež má v obci trvalý pobyt nebo v obci vlastní byt, rodinný dům nebo stavbu sloužící k individuální rekreaci, ve které není hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba. Osvobození ze zákona se vztahuje na osoby, které jsou umístěny do zařízení v zákoně uvedených (zejména děti v dětských domovech bez změny trvalého bydliště). Obec může ve své vyhlášce osvobození ještě rozšířit. Poplatek za nezletilé nebo svéprávnosti zbavené mají hradit jejich zákonní zástupci či opatrovníci[45].

Maximální sazba poplatku činí 250 Kč za osobu a kalendářní rok plus částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, která může dosahovat až 750 Kč na osobu[46]. Obec musí v obecně závazné vyhlášce stanovit rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu.

38) § 34 zákona o obcích
39) § 6 zákona o místních poplatcích
40) § 7 zákona o místních poplatcích.
41) § 10 zákona o místních poplatcích.
42) maximum sazby desetkrát navýšeno s účinností od 1. 7. 2017 (zákonem č.170/2017 Sb.)
43) § 10b zákona o místních poplatcích
44) § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech
45) § 12 zákona o místních poplatcích
46) novela zákona o místních poplatcích

Podle **zákona o odpadech**[47] lze poplatek za komunální odpad vybírat tak, že poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti komunální odpad vzniká. Plátcem poplatku (tj. ten, kdo poplatek fyzicky obci odvádí) je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Ten pak rozúčtuje poplatek na jednotlivé poplatníky. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. To zajistí rozúčtování poplatku mezi jednotlivé poplatníky. Maximální sazba zde není stanovena, vychází se z předpokládaných nákladů obce na systém nakládání s komunálním odpadem v závislosti na počtu nádob přidělených na jednotlivé nemovitosti nebo z počtu uživatelů bytů, a také z úrovně třídění odpadů (recyklace, skládkování). Do poplatku se mohou promítnout i náklady spojené s pronájmem nádob pro odpad. Poplatek se rovněž zavádí obecně závaznou vyhláškou.

Platí, že obec nemůže vybírat místní poplatek za komunální odpad současně podle zákona o odpadech i podle zákona o místních poplatcích.

Zákon o odpadech dále připouští ještě třetí možnost, a tou je výběr úhrady za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob **na základě smlouvy**[48]. Ta musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad vyhláškou podle zákona o odpadech ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona o místních poplatcích.

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku tím, že se může připojit na obcí vybudovaný vodovod nebo kanalizaci[49]

Tento poplatek je vůbec nejkomplikovanější, proto se v praxi málo využívá. Platí ho vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojit jej na stavbu vodovodu nebo kanalizace vybudovanou obcí po 1. lednu 2002, kdy nabyl účinnosti **zákon o vodovodech a kanalizacích**[50]**.**

Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na vodovod či kanalizaci a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu v kalendářním roce, v němž nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu obcí vybudovaného vodovodu nebo kanalizace. Tento poplatek se vybírá zpravidla jednorázově.

Poznámka:

Od roku 2012 nemohou již obce vybírat poplatek za provoz výherního hracího přístroje. Získávají však podíl na dani z hazardních her[51] *(viz podkapitola 4.3.1d).*

Správa místních poplatků

Na rozdíl od daně z nemovitých věcí spravují místní poplatky obecní úřady. Mají tedy informace o všech poplatnících, jejich poplatkové povinnosti a úhradě. Nejsou-li poplatky zaplaceny včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek **platebním výměrem** nebo hromadným předpisným seznamem (podstatně levnější forma). Výši včas nezaplacených poplatků nebo jejich nezaplacené části může obec zvýšit až na trojnásobek[52]. Zvyšování nezaplaceného poplatku až na trojnásobek dává obcím dostatečný prostor domoci se svého finančního nároku i v případech, kdy je to spojeno s vyššími administrativními náklady.

Správa místních poplatků spadá pod daňový řád[53] a provádí jí obecní úřad v přenesené působnosti[54]. To mj. znamená, že správce poplatku musí dodržovat mlčenlivost a že volení zastupitelé nemají právo vědět, kdo je dlužníkem. Obecní úřad může poplatek či jeho příslušenství z moci úřední prominout při mimořádných událostech (zejména živelních), ale činí tak jednotně pro všechny poplatníky. Pouze v případě poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů může reagovat na individuální žádosti[55].

Z praxe: *Problém může nastat třeba v případě, kdy je bezplatné odložení odpadu ve sběrném dvoře vázáno na úhradu místního poplatku. Ideálně by obsluha dvora měla mít k dispozici seznam neplatičů. To však není možné, takže musí vyžadovat potvrzení o zaplacení na příslušný rok, což bývá zdrojem dohadů.*

Upozorňujeme, že volení zastupitelé nemají už několik let možnost rozhodovat o zpětném prominutí místního poplatku. Doporučujeme proto věnovat se obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích pečlivě a případně rozšířit osvobození nebo úlevy.

4.3.1c Sdílené daně podle zákona o rozpočtovém určení daní

Většinu daňových příjmů obcí tvoří podíly na celostátně vybíraných daních, které upravuje příslušný zákon[56]. Podle jeho aktuální podoby mají obce nárok na část inkasa z těchto daní:

a) 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
b) 23,58 % z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti,
c) 23,58 % z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob vybíraného srážkou podle zvláštní sazby,

47) § 17a zákona o odpadech
48) § 17 odst. 6 zákona o odpadech
49) § 10c zákona o místních poplatcích
50) zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů
51) zákon o dani z hazardních her
52) § 11 zákona o místních poplatcích
53) zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
54) Proti tomu je nutné odlišit, že obec zavádí místní poplatky v samostatné působnosti.
55) § 16a zákona o místních poplatcích
56) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

d) 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech b) a c),
e) 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
f) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Koeficienty postupných přechodů		
Počet obyvatel	**Koeficienty postupných přechodů**	**Násobek postupných přechodů**
0 – 50	1,0000	1,000 x počet obyvatel
51 – 2 000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel nad 50
2001 – 30 000	1,1523	2136,5 + 1,1523 x počet obyvatel nad 2000
30 001 a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel nad 30 000

Od roku 2017 byl zrušen tzv. motivační prvek v podobě podílu na dani z fyzických osob z přiznání, kterou odvedli poplatníci s trvalým bydlištěm v obci. Obce tak původně měly být motivovány k podpoře drobného podnikání, aby prostřednictvím vyšších daňových příjmů získaly následně více zdrojů pro další rozvoj. Důvodů pro tuto změnu bylo více, stejně jako možných řešení, které by motivaci v systému zachovaly. V současné době mají sdílené daně skutečně podobu spíše neúčelových dotací, neboť své příjmy z nich obce neovlivní.

Stanovení daňových příjmů pro jednotlivé obce

Po vyčlenění podílu pro obce jako celek obsahuje zákon další pravidla rozdělování. Konkrétní procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna, (dále jen „ostatní obce") podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, se vypočte jako součet

a) poměru započtené výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03; započtenou výměrou se rozumí maximálně 10 ha na každého obyvatele,
b) poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,10,
c) poměru počtu dětí a žáků navštěvujících základní či mateřskou školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,09,
d) poměru násobku postupných přechodů vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočteného za ostatní obce vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,78. Tato hodnota se dále násobí celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu sdílených daní podílejí ostatní obce. Tyto koeficienty pro ilustraci uvádíme v tabulce.

Pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň jsou konkrétní procenta, kterým se tato města podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, v podstatě propočítána shodným postupem jako v případě „ostatních obcí". Propočet se odlišuje pouze tím, že počet obyvatel Prahy, Brna, Ostravy a Plzně se neupravuje koeficienty postupných přechodů, ale zvláštními přepočítacími koeficienty.

Tabulky s používanými koeficienty jsou v přílohách zákona o rozpočtovém určení daní.

Výše popsaný propočet se ovšem netýká 1,5% podílu obcí z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Tato část výnosu daně z příjmů fyzických osob se mezi jednotlivé obce přerozděluje na základě podílu počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v dané obci k počtu zaměstnanců za ČR.

Přepočítací koeficienty	
Hl. m. Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
ostatní	1,0000

Postup daný zákonem může na první pohled vypadat komplikovaně, jde však jen o vzájemné násobení a dělení. Každoroční prováděcí vyhláška reaguje na změny v počtu obyvatel, dětí a žákův mateřských a základních školách, zaměstnanců, popřípadě na změny ve výměře katastrálních území obce. Tato vyhláška obsahuje ve své příloze zejména vypočtené podíly na výnosu sdílených daní pro jednotlivé obce[57] a je vydávána Ministerstvem financí s účinností k 1. září daného roku. Zároveň je zveřejněna na webových stránkách Ministerstva financí. Svaz měst a obcí ČR na svých webových stránkách uvádí **kalkulačku odhadovaných daňových příjmů** pro každou obec, doporučujeme ji využívat jako podpůrný nástroj při sestavování rozpočtu.

Pro lepší přehled o sdílení daní mezi jednotlivé rozpočty přinášíme na následující straně schéma.

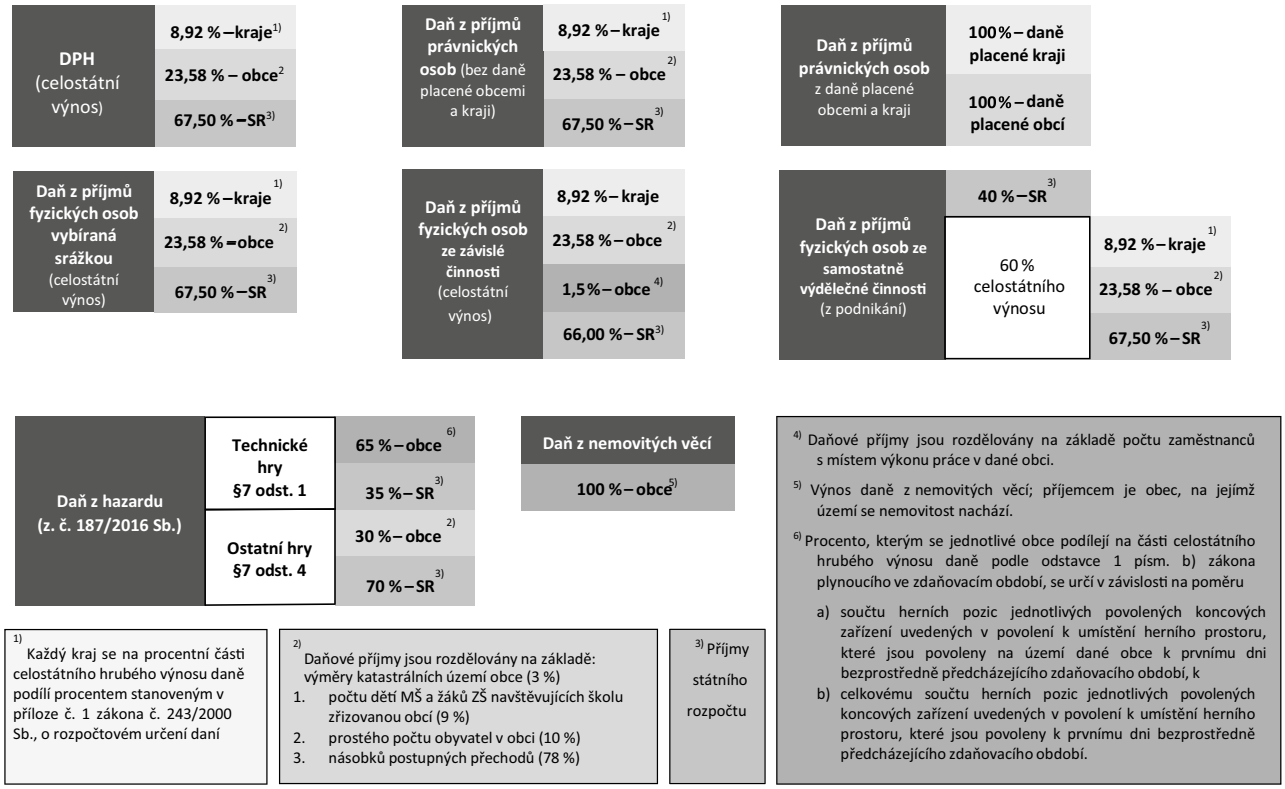
Praktický postup převodů

Finanční úřady převádějí obcím jejich podíl na daňových příjmech ze zákona nejméně jedenkrát měsíčně, v praxi se tak děje dvakrát do měsíce.

Z praxe: *Při přípravě rozpočtu malá obec zvolila velmi konzervativní přístup odhadu příjmů, neboť splácí úvěr za kanalizaci a chtěla mít jistotu vyrovnaného hospodaření. V aktuálním cyklu hospodářského vývoje (rok 2018), kdy daňové příjmy rostou značným tempem, se v posledním čtvrtletí odhady příjmů zvyšovaly v řádech desítek procent, ale nebyly*

57) Aktuálně (do 1. 9. 2018) jde o vyhlášku Ministerstva financí č. 429/2017 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v roce 2018 (bez SFDI, poplatků a pokut)
Daň z hazardu (z. č. 187/2016 Sb.)



k nim připraveny výdaje (zejména ukončená výběrová řízení). Doporučení pro obce – sledovat plnění celkového daňového inkasa průběžně celý rok a rozpočet upravovat plynule i na straně příjmů.

Upozorňujeme, že podíl, který se vypočítává podle počtu dětí v mateřských školách a počtu žáků v základních školách, neznamená, že by školy v obci měly automatický nárok na takovou výši zdrojů. Stejně tak neznamená, že by podíl zdrojů vypočítaný podle rozlohy musel směřovat výhradně například do místních komunikací. Jde o systém rozdělování příjmů daní do jednotlivých obcí, ale o výdajích vždy rozhodujete vy, volení členové zastupitelstev. Platí proto, že příspěvek na provoz školy z obecního rozpočtu může být větší nebo naopak menší, než je vypočtená částka ze sdílených daní.

Pokud obec hospodaří s dluhem, může v důsledku úpravy v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dočasně přijít o část podílu na sdílených daních[58]. Přesahuje-li dluh 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky a nebyl-li tento dluh ročně snížen nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60% hranicí, rozhodne Ministerstvo financí o pozastavení převodu podílu na dani z přidané hodnoty a dani z příjmů. Pozastavení převodu daní lze zrušit na žádost obce, a to za podmínky, že je k uhrazení použit dluh vzniklý před překročením 60% hranice, nebo z moci úřední při poklesu dluhu pod 60% hranici.

Aplikace Ministerstva financí s názvem Monitor uvádí pro každou obec kalkulaci jejího zadlužení a minimální výši nutného snížení dluhu[59], pokud obec překročí výše popsané fiskální pravidlo. Aplikace rovněž umožňuje provádět modelové propočty z hlediska dodržení fiskálního pravidla pro každou obec, což je možné využít, zvažuje-li obec například využít úvěr.

4.3.1d Daň z hazardních her

Hazardní hry, jejich regulace a příjmy z provozoven na území obce představují řadu let pro samosprávu velké téma. Od roku 2017 platí nová podoba zákonné regulace[60] i zdanění[61]. Obce mají dnes relativně velké pravomoci k omezení hazardu na svém území.

Daň je konstruována jako procento (nejčastěji 23 %) z různých typů hazardních her. Příjmy obcí se pak dělí podle toho, zda na svém území nějaké hazardní hry mají či nikoliv. Pokud se na území obce nachází tzv. technické hry (širší pojem, který zahrnuje zejména výherní hrací terminály), získává výnos podle podílu počtu zařízení od určitého provozovatele v obci k celkovému počtu těchto zařízení v České republice. Obce, které hazard nezakázaly, si tak mezi sebou rozdělí 65 % výnosu této části daně.

I další obce získají část výnosu, tentokrát z jiných hazardních her (sázky, tomboly, bingo aj.), ale zde jde o podíl na 30 % výnosu. Dělení se provádí podle stejných postupů jako v případě sdílených daní, tj. s využitím příslušné

58) § 17 odst. 3 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
59) https://monitor.statnipokladna.cz
60) zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách
61) zákon o dani z hazardních her

vyhlášky k zákonu o rozpočtovém určení daní. Zdaňovací období je čtvrtletní. Celkové inkaso z hazardních her se pohybuje na úrovni 12 mld. Kč, z toho zhruba 5 mld. Kč plyne do obecních pokladen.

4.3.1e Správní poplatky

Správní poplatky se zahrnují mezi daňové příjmy obcí a měly by krýt náklady správních úkonů v rámci přenesené působnosti. Správní poplatky plní dva cíle. Zaprvé žadatel přispívá určitou finanční částkou na činnost správních orgánů za úkon, který se ho bezprostředně týká. Druhým důvodem jejich existence je snaha předejít zatěžování veřejné správy zbytečnými podáními.

Výši konkrétních správních poplatků nebo způsob jejich výpočtu upravuje příslušný zákon[62]. Vyměřují a vybírají je správní úřady, tedy orgány státní správy, obce a kraje při výkonu přenesené působnosti, právnické osoby při výkonu státní správy na základě přenesené působnosti podle zvláštních předpisů, dále Rejstřík trestů a státní archívy. Poplatky za úkony státní správy plynou do státního rozpočtu, poplatky za úkony orgánů územní samosprávy plynou do příslušného rozpočtu obce nebo kraje.

Zákony upravují, které úkony státní správy mohou provádět jednotlivé orgány státní správy, které úkony mohou provádět jednotlivé územní orgány státní správy a které mohou provádět orgány krajů, měst a obcí.

Sazby poplatků se mění spíše náhodně a některé z nich už vůbec neplní funkci částečné úhrady za náklady spojené se správním úkonem. Svaz měst a obcí usiluje o zvýšení poplatků tak, aby se zastavil rostoucí podíl úhrady nákladů na přenesený výkon státní správy ze zdrojů, které mají sloužit obcím k jejich rozvoji (viz dále).

4.3.2 Nedaňové příjmy

Tvoří nezanedbatelnou část příjmů, byť jde o příjmy, které neplynou z nějaké povinnosti uložené zákonem, ale z určité aktivity obce či jiných subjektů ve prospěch obce.

Vlastnictví dostatečně velkého obecního majetku významně posiluje ekonomickou i politickou nezávislost příslušné obce. Povinnost účelného a hospodárného vy užívání majetku obce vyplývá přímo ze zákona[63]. Schválení prodeje obecního nemovitého majetku přísluší vždy zastupitelstvu[64]. O prodeji movitého majetku rozhoduje rada, pokud si zastupitelstvo toto rozhodování nevyhradilo. Jako zastupitelé musíte při rozhodování zvažovat výhody jednorázového příjmu z prodeje a možnosti trvalých příjmů z využívání obecního majetku. Neuvážené prodeje mohou mít nejen nedostatečný finanční efekt, ale také omezují rozhodovací pravomoc zastupitelstva například při ovlivňování vzhledu obce. Správa majetku zahrnuje také důsledné vymáhání pohledávek, které však v případě bytového fondu bývá zdlouhavé. Nájemní bydlení, včetně sankcí za neplacení, upravuje podrobně občanský zákoník[65].

Z praxe: *Menší město vlastní bytový fond o 360 bytech, z nichž si chce většinu ponechat také v budoucnu. Historicky se k bytovému fondu vázaly významné nedoplatky, dluhy se v některých případech pohybovaly v řádech set tisíc. Správní firma neměla kapacitu důsledně dluhy vymáhat, a proto je předávala právní kanceláři, což situaci dlužníků dále rychle zhoršovalo. Město se rozhodlo převzít správu bytového fondu zpět s tím, že nevznikl žádný nový odbor, ale „tým byty" složený z pracovníků různých odborů. Pravidelným upomínáním již po prvním prodlení a také individuální prací s méně disciplinovanými nájemníky se podařilo dnes dosáhnout stavu, kdy u současných nájemců neexistují dva nezaplacené nájmy a právní služby nejsou téměř potřeba.*

Obec může získat zdroje také z **příjmů z podnikání,** respektive z podílu na zisku podniků, v nichž má majetkový vklad. O peněžních a nepeněžních vkladech do podnikání jiných subjektů rozhodujete v zastupitelstvu. Mějte však stále na mysli, že obec by neměla suplovat roli podnikatelů či dokonce jim konkurovat. Jestliže se může o určitou činnost starat podnikatel, který bude ochoten nést riziko neúspěchu a odvádět daně do veřejných rozpočtů, pak není důvod, aby se obec v takové činnosti angažovala. Dnešní rozhodnutí zastupitelů může být již za čtyři roky pro nové složení vedení obce velkou přítěží.

Platby sankční povahy mají v rozpočtech zpravidla doplňkový charakter. Což neznamená, že by obce nemohly tento druh příjmů zvyšovat, kdyby důsledněji kontrolovaly chování subjektů, zejména podnikatelů ve vztahu k životnímu prostředí. Pokuty mohou být uloženy subjektům ve správním nebo přestupkovém řízení. Obce je vyměřují za chování v rozporu s právními předpisy. Pokuty uložené orgány obce jsou ve většině případů příjmem rozpočtu obce. Ačkoliv se na vymáhání pokut prostřednictvím externích exekutorů nahlíží v posledních letech spíše negativně, může jít o poslední způsob, jak takový zdroj obecního rozpočtu získat.

Zvláštní kategorii tvoří **příjmy ze sdružování prostředků,** které představují zpravidla účelovou formu financování. Na základě dohody (smlouvy) o sdružení investičních prostředků může obec spojit své peníze s další obcí (obcemi), popřípadě i s jinými právnickými nebo fyzickými osobami k investičnímu zabezpečení akcí, sloužících k plnění úkolů obce v samostatné působnosti. Pokud má podle takové smlouvy obec spravovat sdružené prostředky, veškeré peněžní operace týkající se sdružených prostředků uskutečňuje mimo svůj rozpočet (*více k tématu v kapitole 18 této příručky*).

4.4 Dotace – peníze, kterých bude méně

Postupné zákonné zvyšování daňových příjmů s sebou přineslo pokles dotací přidělovaných obcím. Podpora ze státního rozpočtu se zásadně snížila, podstatnou část dotací dnes tvoří zdroje z evropských fondů (*více v kapitole 17*

62) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
63) § 38 zákona o obcích (obecní zřízení)
64) § 85 zákona o obcích
65) například § 2291 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

této příručky). Jejich objem má však v příštím plánovacím období také klesat. Pro většinu obcí má úspěch při získávání dotací zásadní vliv na uskutečňování investičních záměrů.

Dotace ze státního rozpočtu, ze státních fondů a z rozpočtů krajů jsou veřejné prostředky poskytované na konkrétní účel. Dotace a zejména pak investiční dotace jsou výrazně administrativně náročné na získání i na kontrolu. To však neznamená, že byste neměli o dotace usilovat. Je ale třeba s administrativní náročností a stále se stupňující kontrolou počítat. Před vydáním každé koruny z obecního rozpočtu se vždy ptejte, zda není možné na danou záležitost využít některý ze štědrých dotačních fondů.

Poskytování dotací ze státního rozpočtu upravují **rozpočtová pravidla[66].** Dotaci ze státního rozpočtu může poskytnout pouze ústřední orgán státní správy, Akademie věd a Grantová agentura České republiky, nebo ten, koho určí zvláštní zákon. Obecné pravidlo zní, že na dotaci není právní nárok, pokud však zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Pro poskytování dotací ze státního rozpočtu platí od 1. 1. 2018, že v prvé řadě musí být příslušným poskytovatelem vypsána výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace. Na základě této výzvy je možno poskytovateli předložit žádost[67]o poskytnutí dotace, která musí splňovat podmínky uvedené ve výzvě. Pokud hodnotící komise žádost k financování vybere, je žadateli vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace. Textu výzvy je třeba věnovat velkou pozornost, protože správně zpracovaná žádost o dotaci je prvním předpokladem pro její získání. Platí, že není povinností poskytovatele, aby umožnil žadateli o dotaci podanou žádost následně upravit a doplnit tak, aby odpovídala požadavkům výzvy. Rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje označení jejího příjemce, účel, na který je poskytována a podmínky jejího použití. Příjemce dotace je povinen ji s poskytovatelem ve stanovených termínech finančně vypořádat. Části nevyužité dotace se vracejí do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty.

U dotace je třeba vždy přesně splnit podmínky stanovené poskytovatelem v příslušném rozhodnutí či smlouvě. Jde zejména o dodržení účelu, na který byla dotace poskytnuta, dodržení podmínek souvisejících s tímto účelem, termín dokončení záměru a případně míru zapojení vlastních zdrojů. Průběh využívání a naplňování podmínek dotace velice pečlivě sledujte. Velký problém ale představuje vcelku častá obměna zaměstnanců na úřadech poskytovatele, nezřídka jde i o pracovníky na začátku kariéry bez praktických zkušeností s fungováním obcí.

Pokud zaznamenáte problémy s plněním stanovených podmínek, je vždy lepší včas usilovat o dohodu s poskytovatelem dotace o jejich změně, v krajním případě o vrácení dotace. Jestliže obec nesplní dotační podmínky, dopouští se tzv. **porušení rozpočtové kázně** (sankce upravují rozpočtová pravidla[68] nebo, pokud jde o dotaci poskytnutou z rozpočtu kraje, o porušení rozpočtové kázně podle zákona[69], v němž jsou stanoveny sankce.

Obec může být rovněž příjemcem dotace z programu vyhlašovaného některým státním fondem. V současné době je zvláštními zákony zřízeno šest státních fondů, a to Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond kultury České republiky, Státní fond kinematografie a Státní zemědělský intervenční fond. Dále lze požádat o dotaci z programu vypisovaného krajem. Kraj poskytuje dotaci na základě žádosti veřejnoprávní smlouvou podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Příspěvek na přenesený výkon státní správy

Zákon říká, že „obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti[70]“. Jde o zdroj rozpočtu určený na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy, zejména mzdových a souvisejících provozních (například energie, odpisy majetku, ale také třeba část úklidu budovy, ostraha). V případě malých obcí je odlišování nákladů na samostatnou a přenesenou působnost komplikované a do jisté míry i zbytečné, neboť převážnou část úkonů provádějí pro své občany. V případě obcí s matrikou, pověřeným obecním úřadem nebo u obcí s rozšířenou působností nabývá „státní“ administrativa na rozpočtovém významu.

Jak už zmíněno, obce získávají v souvislosti s výkonem státní správy příjem ze správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. Ten však spolu s příspěvkem nestačí pokrýt náklady s přeneseným výkonem státní správy spojené, obce tedy musí zapojit také další zdroje, např. daňové příjmy. Výše podílu financování z vlastních zdrojů se stala dlouhodobě předmětem kritiky ze strany SMO ČR.

Ministerstvo vnitra, které stanovuje metodiku výpočtu, pak poukazovalo na různou vytíženost úřadů v rámci území státu. Pro jednotlivé obce se příspěvek stanovuje kumulativně v návaznosti na příslušnou správní roli, kterou obec vykonává (základní působnost, pověřený obecní úřad, obec se stavebním úřadem, obec s matričním úřadem, obec s rozšířenou působností). Dále pak do konstrukce příspěvku vstupují výkonové složky příspěvku, kdy obec dostává finanční prostředky pouze v případě, že v předchozím roce vybrané úkony zajistila.

Od roku 2017 dochází k postupnému zvyšování celkového objemu prostředků určených na příspěvek. Současně se však mění způsob jeho rozdělování, neboť se zvýšil význam počtu úkonů na úkor hlediska počtu obyvatel správního obvodu. Samotné schválení výše příspěvku a parametrů jeho rozdělování se objevuje jako součást zákona o státním rozpočtu. Konkrétní výpočty pro každou obec uvádí Ministerstvo vnitra na svých webových stránkách[71].

66) zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

67) Výjimku představují ty dotace a příspěvky, které se obcím a krajům poskytují na základě zákona (například na základě zákona o státním rozpočtu, volební zákony, zákon o sociálně právní ochraně dětí apod.). Pro tyto dotace a příspěvky není nutné vypisovat výzvy a ani není nutné o ně žádat, jsou obcím, popřípadě krajům poskytovány ze státního rozpočtu automaticky.

68) § 44 zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

69) § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

70) § 62 zákona o obcích

71) http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx

Nově se příspěvek vyplácí výkonově na základě počtu nabraných žádostí o vydání občanského průkazu[72]. Při stanovení částky byly podle ministerstva zohledněny časové nároky na náběr žádosti a vyzvednutí dokladu, ale i určitá časová rezerva pro dojezd za občanem domů při vyřizování dokladu v případě imobilních občanů, dále výdaje na režijní zabezpečení chodu agendy na úřadě, včetně dovolených či nemocenských. Ministerstvo předpokládá, že obce, nyní v pozici téměř konkurenčních subjektů, začnou usilovat o zvýšení počtu vyřízených občanských průkazů. Další výkonové složky v konstrukci příspěvku představuje veřejné opatrovnictví, činnost úřadů územního plánování a nově také financování jednotných kontaktních míst.

Jednotná kontaktní místa určená pro podnikatele představuje 15 poradenských center zřízených na živnostenských úřadech v krajských městech. Financování jejich činnosti mělo dosud podobu dotace se všemi souvisejícími administrativními povinnostmi. Nově bude zohledňován počet dotazů evidovaných v informačním systému SINPRO, který jednotlivá místa vyřídila v předešlém období.

Na rozdíl od skutečných dotací, které mají vždy přesně stanovený účel, není třeba použití příspěvku na přenesený výkon státní správy nijak dokládat.

Veškeré dotace směřují do obcí prostřednictvím povinných účtů u České národní banky, které si obce musely otevřít na začátku roku 2013. Obec zároveň musela písemně oznámit, že si nepřeje, aby přes tento účet plynuly rovněž příjmy ze sdílených daní.

Obec jako poskytovatel dotace

V roce 2015 došlo k uzákonění postupu při poskytování dotací a návratných finančních výpomocí (půjček) z rozpočtu samosprávných celků. Zákon[73] stanoví, že dotaci či návratnou finanční výpomoc lze poskytnout výhradně na základě žádosti fyzické nebo právnické osobě, a to prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. V žádosti musí být mimo obecné náležitosti uveden účel využití prostředků, požadovaná částka, doba, v níž má být účelu dosaženo, a v neposlední řadě odůvodnění žádosti. Obec může přijímat individuální žádosti nebo vypsat program s přesně daným účelem (například program podpory sportovních spolků, program revitalizace městského centra). Program musí být zveřejněn na internetu obce, a to nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty stanové v programu pro příjem žádostí. Program musí být zmíněným způsobem zveřejněn po dobu nejméně 90 dnů ode dne zveřejnění.

V případě, že poskytnutá částka dotace přesahuje 50 000 Kč, je obec povinna veřejnoprávní smlouvu zveřejnit[74]. Pokud je poskytovatelem obec, která není obcí s rozšířenou působností, zveřejní veřejnoprávní smlouvu do 30 dnů od jejího uzavření na své elektronické úřední desce. Zveřejnění musí trvat nejméně po dobu tří let ode dne zveřejnění.

Obec s rozšířenou působností je povinna zveřejnit veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace nad 50 000 Kč v registru smluv. Výjimkou ze zveřejnění v registru smluv je veřejnoprávní smlouva, kterou obec s rozšířenou působností poskytla dotaci nad 50 000 Kč obci, která není obcí s rozšířenou působností, příspěvkové organizaci zřízené touto obcí nebo právnické osobě, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast[75]. Další výjimkou ze zveřejnění v registru smluv je veřejnosprávní smlouva o poskytnutí dotace fyzické osobě mimo rámec její podnikatelské činnosti. V těchto případech obec s rozšířenou působností zveřejňuje veřejnoprávní smlouvu na své elektronické úřední desce.

4.5 Výdaje, výdaje

Zatímco příjmy jsme podrobili detailní analýze, v části věnované výdajům obce budeme stručnější. Výdajová strana se totiž u obcí mnohem více liší a odráží rozmanité preference obyvatel. Představy občanů i zastupitelů o potřebných výdajích prakticky vždy mnohonásobně překračují objem dostupných příjmů.

Výdaje z rozpočtu obce dělíme na běžné a kapitálové. Běžné výdaje pak členíme na neinvestiční nákupy, neinvestiční transfery (dotace) a neinvestiční půjčky. Doporučujeme opět, abyste nahlédli do rozpočtové skladby, kde uvidíte, jak košatá je struktura možných výdajů.

Mezi **běžné výdaje** patří finanční prostředky vynaložené na chod obecního nebo městského úřadu, údržbu veřejných prostranství (zeleně i komunikací), provoz veřejného osvětlení, hřbitova, obecní policii, podporu místní kultury a sportu, příspěvek zřizovatele na provoz škol atd. Některé z nich se obtížněji plánují, například výdaje na sekání trávy nebo na odklízení sněhu, ale lze říci, že běžné výdaje mají určitou setrvačnost. Měli byste se však stále snažit hledat možné úspory a zjišťovat podmínky u jiných dodavatelů. Existují i výdaje, jež volení zastupitelé téměř nemohou ovlivnit, neboť jejich výši určuje závazný právní předpis, jako veškeré poplatky státním orgánům nebo převážná část mzdových výdajů upravených nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, který stanovuje platy úředníků obecního úřadu[76]. A pak existují výdaje, které velmi pravděpodobně neovlivníte proto, že na straně druhé stojí oficiální nebo neoficiální monopol – nejpříhodnějším příkladem jsou výdaje související s odpadovým hospodářstvím[77].

Kromě výdajů obce na „*záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů*“, tedy na samostatnou působnost, je třeba také počítat s výdaji na výkon přenesené působnosti. Vzhledem k rozdělení obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti (obce základní, obce s pověřeným obecním úřadem[78]

72) Cena tohoto úkonu činila v době vydání této příručky 107 Kč.
73) § 10a – § 10 d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
74) § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
75) § 2 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) a § 10d odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
76) nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě
77) Zde se pak jako účinné ukazuje vyjednávání o ceně pro více obcí najednou – tedy založení určitého sdružení obcí, které bude mít větší sílu.
78) zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a § 61 zákona o obcích

a obce s rozšířenou působností) rostou celkové náklady s velikostí obcí. I u stejně velkých obcí se náklady budou lišit v případě, že jedna z nich vykonává například činnost matričního nebo stavebního úřadu.

Kapitálové výdaje zahrnují peníze na investiční výstavbu, nákup nemovitostí, a to jak staveb, tak pozemků. Patří sem také výdaje na generální rekonstrukce budov a zařízení, které zvyšují hodnotu majetku, i výdaje na nákup akcií, finanční vklady do obchodních společností a investiční dotace fyzickým a právnickým osobám.

V případě, že příjmy nestačí pokrýt výdaje a že obec nemá žádné zdroje z minulých let, musí přistoupit k dluhovému financování svého hospodaření.

4.6 Když se obec zadluží

Pociťuje-li obec nedostatek vlastních prostředků, může využít **návratných finančních zdrojů** (zápůjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc nebo emise vlastních komunálních dluhopisů). Jediným bezúročným návratným finančním zdrojem je návratná finanční výpomoc, která je poskytována v rámci systému veřejných rozpočtů. Při jednání s bankami o úvěru má obec standardní postavení klienta. Ačkoliv jsou obce v průměru považovány za dobré klienty, v souvislosti s finanční krizí z roku 2008 banky zpřísnily také v tomto segmentu svá posuzování bonity. U větších obcí lze očekávat určitou konkurenci mezi několika bankovními domy, u menších obcí spíše nikoliv a úvěr nakonec bude poskytovat banka, u níž má obec běžný účet.

Upozorňujeme na riziko skrytých úvěrů, zejména pak neplněním splatnosti faktur či jiných závazků. Zaprvé se obec dostává do situace netransparentního hospodaření, ale především se vystavuje riziku sankčních plateb. Nový občanský zákoník pracuje s třicetidenní (v odůvodněných případech šedesátidenní) splatností faktur[79]. Stejně opatrně by obce měly zacházet také s kontokorentním úvěrem, který sice může pomoci při přechodném nedostatku prostředků, ale jde obvykle o drahé peníze.

Návratné finanční zdroje by měly sloužit převážně ke krytí investičních nákladů spojených s pořízením nového majetku obce, popřípadě s rekonstrukcí dosavadního. Při konečném rozhodování o přijetí úvěru musíte v zastupitelstvu pečlivě posoudit schopnost obce splácet vypůjčenou částku. **Obec si může odpovědně půjčit jedině v případě, že je schopna splácet z rozdílu mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji a ještě jí zůstává rezerva.** Určitě není dobré, když jsou splátky tak vysoké, že obec splácí s vypětím všech sil. V rozpočtu nebo v peněžním fondu obce by vždy měla zůstat určitá částka k řešení neočekávaných událostí.

Nová úprava, vyplývající ze zákona o rozpočtové odpovědnosti, zavedla tzv. fiskální pravidlo, které určuje výpočet „bezpečné“ úrovně dluhu a pravidel jeho snižování[80]. Pravidlo stanoví, že pokud dluh územního samosprávného celku, tj. obce nebo kraje, překračuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 roky, je povinen tento dluh snížit do konce následujícího roku alespoň o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 roky.

Nesníží-li územní samosprávný celek dluh o povinné minimum, Ministerstvo financí dočasně pozastaví převod části výnosu sdílených daní (*viz podkapitola 4.3.1c.)*

Podle Ministerstva financí je fiskální pravidlo konstruováno tak, že:

- neobsahuje sankce – obec vždy dostane své daňové příjmy, ovšem někdy pouze na úhradu předchozího dluhu;
- obec o žádné prostředky z daní nepřichází – případné zadržení části sdílených daní je vždy dočasné a prostředky jsou vždy použity na úhradu dluhu obce;
- vede obce k tomu, aby své dluhy postupně splácely, nikoliv kumulovaly;
- dluh obce může překročit 60 %, obec má pouze povinnost tento dluh postupně splácet;
- obec si může vzít úvěr, i když překračuje 60% hranici, pokud bude v dalších letech tento dluh postupně splácet;
- obec rozhoduje o tom, které dluhy budou uhrazeny.

Z praxe: *Malá obec získala dotaci na vybudování kanalizace, kde část musela financovat úvěrem se splatností 15 let. Každý rok pravidelně splácí zhruba 500 000 Kč, banka neeviduje žádný problém. Obec však podle zákona vykazuje hrozivě vyhlížející procento zadlužení, neboť zůstatek úvěru se zatím rovná ročnímu rozpočtu obce. Ministerstvo financí však uvádí, že v roce 2017 plnilo fiskální pravidlo 92,7 % všech obcí.*

Celkový dluh obcí a měst v České republice se pohybuje kolem 80 mld. Kč a v posledních letech klesá, z toho zhruba polovina připadá na čtyři největší města. Úvěry přijaté obcemi tvoří součást celkového zadlužení veřejného sektoru, a proto je důležité i v případě obcí a krajů monitorovat jeho výši. Současné postupy monitoringu jen málo zohledňují údaje o majetku obce, které nelze získat z rozpočtu, ale z účetních výkazů.

4.7 Účetnictví a výkaznictví někdy také ve službách obce

Obce musí vést účetnictví[81], ačkoliv větší význam pro vás jako zastupitele stále mají informace o plnění rozpočtu. Zákon od roku 2010 hovoří o „vybraných účetních jednotkách“, kterými jsou především stát a jím zřizované organizace, územně samosprávné celky, fondy, a ukládá jim další povinnosti. Celkově se účetnictví veřejného sektoru přiblížilo účetnictví podnikatelů, existuje obdobná (i když detailnější a závazná) směrná účtová osnova, začal se odepisovat majetek používaný v hlavní činnosti, tvoří se opravné položky. Zastupitelé mohou využít informace o stavu závazků a pohledávek, neboť plnění rozpočtu zachycuje až vydané či přijaté platby. Významný přínos účetnictví a jeho výkazů je především v informování o stavu

79) § 1963 občanského zákoníku
80) § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
81) zákon č.563/1991 Sb., o účetnictví

majetku obce a jejích dluhů. Tyto informace z rozpočtu a finančních výkazů zjistit nelze.

Prováděcí vyhláška k zákonu o účetnictví[82] stanoví některá pravidla, podle kterých lze zvolit optimální postupy. Patří sem třeba jednotný postup opravných položek, oceňování reálnou hodnotou majetku určeného k prodeji nebo závazný způsob odpisování majetku. Ve spojení s povinným výkaznictvím a označováním všech partnerů transakcí se účetnictví obcí postupně stává velmi rozsáhlou agendou.

Z praxe: *Rychlá analýza hospodaření obce: Nezanedbatelnou část majetku (aktiv) obce tvoří pohledávky z místních poplatků a nájmů. Současně se ve výkazu objevuje korekce ve formě opravných položek a ocenění pohledávek nedosahuje ani polovinu hodnoty nominální. Ptejte se, zda obec opravdu důsledně a systematicky vymáhá své pohledávky.*

Důležitou informací, kterou lze získat z účetnictví, je ta o úplných nákladech na poskytovanou veřejnou službu, například jaké jsou úplné náklady na jednoho žáka základní školy. Porovnáme-li tuto informaci s výší státní dotace na jednoho žáka, zjistíme, kolik peněz musí obec jako zřizovatel základní školy doplácet ze svého rozpočtu na každého žáka této školy. Pouze úplné náklady zjistitelné z účetnictví zohledňují také významné náklady na infrastrukturu nezbytnou k poskytování každé veřejné služby, například základního vzdělání.

Význam účetních výkazů zvyšuje také povinné schvalování účetní závěrky zastupitelstvem obce[83] a schvalování účetních závěrek obecních příspěvkových organizací, a to radou, případně opět zastupitelstvem v těch obcích, kde není rada. Součástí závěrky je také zpráva auditora o jejím ověření, inventarizační zpráva, zpráva o výsledku finanční kontroly, případně zprávy útvaru interního auditu. Prováděcí vyhláška k zákonu o účetnictví[84] stanovuje, že o každém hlasování schvalujícího orgánu se vyhotovuje písemný záznam. Každý člen schvalujícího orgánu **má právo**, aby v písemném záznamu o hlasování bylo uvedeno, jak hlasoval, a zároveň má právo své hlasování písemně odůvodnit. Toto písemné odůvodnění je nedílnou součástí záznamu o hlasování.

Cílem reformy bylo rovněž získat tzv. konsolidované výkazy, tedy údaje za celou ČR po vyloučení vzájemných vztahů (dotací, půjček). První sestavení účetních výkazů za Českou republiku podle prováděcí vyhlášky[85] proběhlo za rok 2015, kdy Česká republika hospodařila s účetní ztrátou téměř 8 mld. Kč[86].

Samotné účetnictví obcí není komplikované, ale značnou zátěž představují výkazní povinnosti, jimž se účetní systém musí přizpůsobit. Od roku 2010 se účetní výkazy shromažďují v Centrálním systému účetních informací státu, který tvoří součást Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP). Přenos dat upravuje tzv. technická vyhláška[87], která stanovuje strukturu a četnost odesílání výkazů. V případě, že obec musí zasílat výkazy prostřednictvím kraje, krátí se všechny lhůty a začátky čtvrtletí bývají pro účetní náročné, přičemž tuto situaci neulehčují případné změny v obsahové náplni účtů, požadavcích na účetní metody či výkazy.

Obce nad 3000 obyvatel a velké příspěvkové organizace[88] povinně sestavují Pomocný analytický přehled (PAP), který je pro potřeby zastupitelů i obecních úřadů prakticky nevyužitelný. Výkaznictví však není pouze záležitostí paní účetní, v případě menších obcí se osobou zodpovědnou za přenos účetních dat stane starosta. Některé informace z výkazů Ministerstvo financí publikuje, můžete tak získat přehled o situaci v okolních obcích[89].

4.8 Kontrola (včera) dnes a zítra

Kontrola nakládání s veřejnými prostředky získává stále více na významu. Na propracovaný kontrolní systém nahlížejte vždy jako na nedílnou součást veřejné správy. A to bez ohledu na zvyšující se riziko zneužívání kontroly a jejích závěrů v souboji politických stran či uskupení v rámci státu, krajů i obcí.

V souvislosti s příjmy a výdaji obecního rozpočtu je třeba odlišovat přezkoumání hospodaření od kontroly.

Přezkoumávání hospodaření

Přezkoumávání hospodaření představuje audit ročního hospodaření, kterému podléhají všechny územní rozpočty, respektive rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a rozpočty městských částí hlavního města Prahy. Zákon[90] stanoví předmět, hlediska a postup při přezkoumání hospodaření. Jako povinnost stanoví přezkoumání hospodaření zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale také zákon o obcích.

Obce jsou oprávněny požádat do 30. června kalendářního roku, za který se má jejich hospodaření přezkoumat, příslušný krajský úřad, aby tak učinil. Mohou mu rovněž do stejného termínu oznámit, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. V tom případě musí uzavřít s auditorem písemnou smlouvu a nejpozději do 31. ledna následujícího roku tento fakt oznámit krajskému úřadu. Pokud obec povinnost výběru orgánu přezkoumání nesplní, krajský úřad na to do 28. února následujícího roku obec upozorní a pak její hospodaření přezkoumá.

82) vyhláška č. 410/2009 Sb., k provedení zákona o účetnictví pro některé vybrané účetní jednotky
83) § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích
84) vyhláška č. 220/2013 Sb., ke schvalování účetních závěrek některých účetních jednotek
85) vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu)
86) Pro zajímavost uvádíme odkaz na účetní výkazy státu: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku.
87) vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech)
88) § 3a vyhlášky o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech)
89) http://monitor.statnipokladna.cz/2013/kraje/
90) zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Pokud obec nesplní povinnost postarat se o přezkoumání svého hospodaření, jde o přestupek, za který jí může být uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Předmět a hlediska přezkoumání by měla být shodná bez ohledu na zvolenou možnost přezkoumání. Přezkoumání vykonané auditorem hradí obec z vlastních prostředků, zatímco za přezkoumání provedené krajským úřadem žádnou úhradu neplatí (náklady na přezkoumání jdou k tíži rozpočtu kraje).

O výsledku přezkoumání se zhotovuje zpráva. Ta musí obsahovat závěr s vyjádřením, zda byly nebo nebyly zjištěny nedostatky. Nejhorší hodnocení představuje vyjádření „podle písmena c)", kam se řadí například neúplnost nebo neprůkaznost vedení účetnictví nebo nesplnění povinnosti stanovené zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů[91]. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu a obec musí přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Upozorňujeme rovněž, že zprávy vyžadují banky i poskytovatelé dotací. S negativním hodnocením bude získání úvěru obtížné a získání dotace nemožné.

Pokud zastupitelstvo přijme závěrečný účet bez výhrad, ač byly při přezkoumání hospodaření nalezeny chyby, nelze vyvozovat proti usnesení zastupitelstva žádné důsledky. Avšak při následné kontrole plnění přijatých opatření krajským úřadem nebo při dílčím přezkoumání hospodaření za následující rok se prověřuje, zda obec přijala opatření k nápravě chyb uvedených ve zprávě o výsledku hospodaření. Pokud takové opatření obec nepřijala, uvede to kontrolní orgán v zápise a obci může být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč. Dohled nad přijetím opatření obcí provádí a pokutu u obce ukládá vždy krajský úřad.

Upozorňujeme však, že byly-li ve zprávě o přezkoumání hospodaření uvedeny auditorem nebo krajským úřadem nalezené chyby, je obec povinna do 15 dnů po projednání závěrečného účtu a zprávy o přezkoumání hospodaření podat krajskému úřadu písemnou informaci o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků[92].

Přezkoumání hospodaření je pravidelná každoroční činnost, která by měla přispět ke zlepšení kvality účetnictví a hospodaření obcí. Auditora lze ve většině případů využít také jako poradce.

Kontrola finanční i voličská

Jestliže se přezkoumání hospodaření týká pouze právě skončeného roku, pak kontrola prostředků poskytnutých z veřejných rozpočtů pokrývá desetileté období[93]. Ze zákona o finanční kontrole vyplývá[94], že finanční kontrola se soustředí na prostředky vynakládané z veřejných zdrojů (příjmy, věci i majetková práva), a to ve formě vnitřního kontrolního systému a klasické externí kontroly. Obec rovněž vykonává kontrolu finančního hospodaření příspěvkových organizací, které zřídila. Z působnosti zákona je vyloučena kontrola právnických osob, kde obec plní funkci zakladatele, s výjimkou kontroly dotací, které těmto právnickým osobám poskytla ze svého rozpočtu.

Předmětem externí kontroly bývá zejména veřejná finanční podpora, za kterou se považují prostředky poskytnuté pouze ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Nikoli zákonná úprava finanční kontroly, ale její praktická aplikace bývá spojena s problémy. Zkušenosti z obcí ukazují, že pohled finančních úřadů, jako jednoho z tzv. kontrolních orgánů, může být zcela odlišný od hodnocení poskytovatele dotace. Nezřídka se kontrola omezuje na důsledné prozkoumání formálních náležitostí a nikoliv na věcnou podstatu.

Z praxe: *Obec přistoupí na základě výběrového řízení k dílčí změně projektu, která vede k úspoře peněz nebo k získání lepší kvality za stejný objem finančních prostředků. Vystavuje se tak riziku porušení rozpočtové kázně, povinnosti vrácení dotace a penále. Argument, že změnu schválil poskytovatel dotace, neberou často finanční kontroloři v úvahu.*

Stručný pohled na systém kontroly nesmí opomíjet kontrolní úlohu voličů. Jak jsme se už zmínili, zákonná úprava sestavení, schválení a plnění obecních rozpočtů dává občanům mnohem větší kontrolní možnosti než u rozpočtu státního. Hlavní rozdíly spočívají ve struktuře rozpočtových materiálů projednávaných zastupitelstvem, v možnosti osobní účasti a vystoupení při projednávání obecního rozpočtu nebo také v každodenním dohledu nad reálnými dopady výdajů.

Zákonný rámec systému kontroly lze považovat za dostatečný. Z tohoto hlediska se zdá nepochopitelná iniciativa rozšířit působnost Nejvyššího kontrolního úřadu ČR (který má pravomoc kontrolovat nakládání s prostředky poskytovanými ze státního rozpočtu) také na výdaje v rámci samostatné působnosti. Diskutabilní může být také skutečný přínos povinného zveřejňování všech smluv v jednotném registru[95]. Jak ukazuje praxe, dobře míněné úmysly mohou třeba vyústit v nekonečné dohady při jednání zastupitelstva nad cenou dlaždiček. Již delší dobu se také hovoří o zcela novém zákoně o finanční kontrole, který by měl zavést do praxe některé mezinárodní standardy, zatím však se objevuje stále pouze ve formě návrhu, který se snaží projít hlasováním v Parlamentu ČR.

Nejlepšími kontrolory jsou aktivní občané, kteří chtějí pro obec jen to nejlepší. Z nich v první řadě vy, zastupitelé.

Časté otázky

1. Má obec možnost zvýšit vlastní příjmy, aby mohla uskutečnit nějakou investici? Jen v omezené míře, protože největší příjmy má z celostátních daní, které se přerozdělují podle zákona o rozpočtovém určení daní a jsou v daném období jednoznačně vymezeny. Obec může zvýšit koeficient u daně z nemovitých věcí (2 až 5), ale je to velmi nepopulární opatření. Pokud k němu zastupitelstvo

91) § 10 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
92) § 13 odst. 1 písm. b) zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
93) § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech
94) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
95) zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv

přistoupí, doporučuje se spojit takové zvýšení s konkrétním účelem, na který budou tyto prostředky využity, například na místní komunikace. Obdobně lze také zvýšit místní poplatky, ale u nich je finanční efekt ještě mnohem menší než u daně z nemovitých věcí. Obec může také lépe využívat obecní majetek, výhodněji ho pronajímat. Majetek obce lze případně prodat, v tom případě si zvýší obecní příjmy jednorázově, navíc přechodem majetku do soukromých rukou ušetří obec náklady na jeho údržbu a nový vlastník z neveřejné sféry bude platit například daň z nemovitých věcí.

2. Jak se dostat k dotacím? Především musíte mít jak celkový přehled o dotacích, tak i poměrně podrobné informace o podmínkách jejich získání. Výzvy pro předkládání žádostí a veškeré informace k nim jsou povinně uveřejňovány na webových stránkách jednotlivých ministerstev, státních fondů a krajů. Většinou je nutné mít projektovou dokumentaci v určité fázi, například už vydané územní rozhodnutí nebo stavební povolení i s nabytím právní moci. Vlastní žádost je poměrně složitý dokument, ve kterém nelze zanedbat ani zdánlivé administrativní maličkosti Je třeba věnovat velkou pozornost znění příslušných výzev pro předkládání žádostí o dotaci. Větší obce a města už mívají samostatného specialistu na zpracování žádostí, menší obce se často musejí obracet na poradenské firmy nebo spolupracovat s okolními obcemi či s místními akčními skupinami. Nejdůležitější ze všeho je uváženě rozhodnout, zda o dotaci žádat. Každá dotace totiž přináší nezanedbatelnou administrativní zátěž a případná neschopnost ji unést může obec finančně ohrozit daleko více než nerealizovaný záměr.

3. Jsem opoziční zastupitel. Mohu získat finanční informace o své obci i z jiných zdrojů než z úřadu? Ano, kromě povinnosti obce zveřejňovat návrh rozpočtu, návrh střednědobého výhledu rozpočtu, návrh závěrečného účtu, schválený rozpočet, závěrečný účet a schválená rozpočtová opatření, publikuje Ministerstvo financí na svých webových stránkách řadu informací z výkazů obdržených od obcí, v průběhu roku dokonce i čtvrtletně, včetně „rozklikávacího“ rozpočtu a jeho plnění. Ale základní i podrobnější informace má zastupitel zákonné právo získat právě z úřadu[96]. Bránit opozičním zastupitelům získávat informace je nejen nezákonné, ale v mnoha případech může mít pro obec i neblahé následky. Právě opoziční zastupitel může v rámci své opoziční role objevit skrytý problém při přípravě důležitého rozhodnutí zastupitelstva. Další možností je využití tzv. informačního zákona[97].

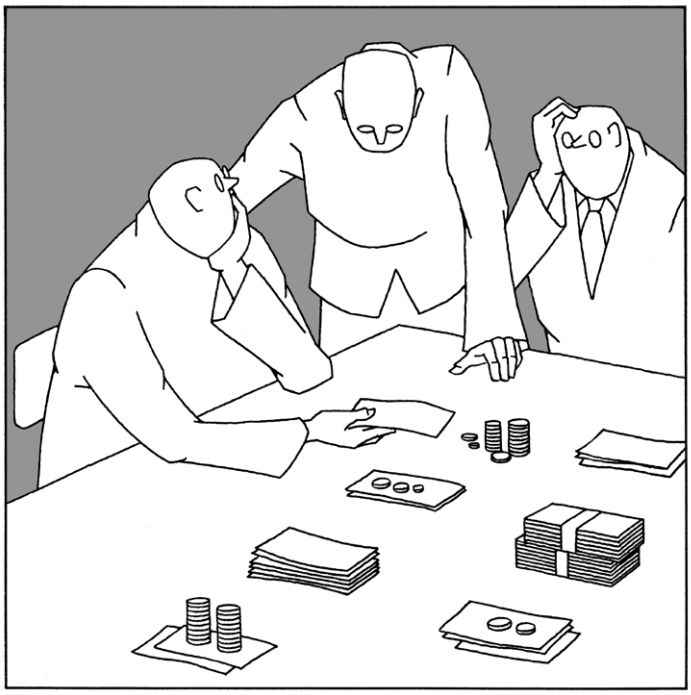
96) § 82 odst. c) zákona o obcích, též zákon. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
97) zákon o svobodném přístupu k informacím

Související předpisy

- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- vyhláška č.323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
- zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her
- zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

5 Hospodaření s majetkem obce

JUDr. Václav Chmelík
JUDr. Mgr. Lukáš Váňa, Ph.D.



Název páté kapitoly představuje jednu z nejtypičtějších činností, kterou obce v rámci své samostatné působnosti[1] vykonávají. Způsob, jakým obce se svým majetkem hospodaří a nakládají, se bezprostředně dotýká téměř každého z nás. Jde o problematiku, jejíž dobrá znalost by měla být předpokladem jak odpovědného výkonu funkce vás, členů zastupitelstva obce, tak každého angažovaného občana, jemuž není lhostejné, v jakém prostředí žije a komu vyjádřil v komunálních volbách svoji důvěru. Morálním úkolem všech zvolených členů zastupitelstva obce je plnit přání a vůli voličů. Jako zastupitelé ale musíte mít vždy zároveň na zřeteli, že nejste majiteli ani obce, ani jejího majetku. Je vám svěřeno pouze dočasné správcovství. Přitom musíte pečlivě dbát na zákonem stanovené mantinely a dodržovat principy demokratického a právního státu, což na vás v praxi nepochybně klade značnou zodpovědnost. Proto je cílem následujících řádků, abyste o hospodaření a nakládání s majetkem obce i o úskalích s tím spojených získali základní přehled.

5.1 Základní principy

Obce jsou podle Ústavy ČR veřejnoprávní korporace, které mohou mít a zpravidla mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Právě z tohoto specifického postavení obcí jako subjektů veřejného práva vyplývají zvláštní povinnosti, které musí být při hospodaření a nakládání s jejich majetkem dodržovány. **Obce lze považovat za vlastníky se zvláštním posláním, které spočívá především v plnění veřejných úkolů a potřeb**. Jde zejména o péči o všestranný rozvoj území, potřeby občanů a neopominutelný veřejný zájem.

Obce představují plnohodnotné subjekty vlastnického práva (jsou tedy v rovném postavení s jinými vlastníky, mají všechna vlastnická oprávnění a taktéž jsou v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci), avšak vzhledem ke zmíněnému specifickému postavení jako subjektů práva veřejného **je hospodaření a nakládání s jejich majetkem speciálně regulováno**. Podstatou této regulace jsou zvláštní povinnosti, které spočívají jednak v **požadavku na hodnocení majetkových dispozic z hlediska jejich kladného přínosu pro obec**, a jednak v **dodržování zvláštních procedurálních postupů**, které platným právním dispozicím s obecním majetkem musí předcházet. Základem této právní regulace je v podstatě pouze několik ustanovení zákona o obcích. Právě relativní stručnost a obecnost právní úpravy vás může v praxi vést k rozličným výkladům za ne vždy zcela jasných situací. Významnou roli při hospodaření a nakládání s obecním majetkem zastává proto stále se vyvíjející judikatura, která na konkrétních případech pomáhá obecné hranice stanovených povinností vymezovat.

5.2 Majetek obcí a jeho možné třídění

Navzdory tomu, že žádný právní předpis neurčuje, jakým konkrétním způsobem má být obecní majetek využíván (zákonem jsou stanovena pouze obecná východiska pro hospodaření a nakládání s obecním majetkem, nikoliv přesné určení, jakým způsobem a jakou konkrétní formou má být obecní majetek využíván), je zřejmé, že by ho obce měly využívat zejména k plnění svých funkcí a úkolů. Přesné vymezení majetku obcí je ovšem v zásadě velice obtížné. Obecně je pojem **majetek** občanským zákoníkem definován jako souhrn všeho, co osobě patří. Termín majetek představuje souhrn pouze aktivních hodnotových položek. Souhrn majetku (tedy aktiv) a dluhů (tedy pasiv) tvoří tzv. **jmění**. Majetek lze tedy definovat jako souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek, jiných práv a hodnot ocenitelných penězi). V žádném z právních předpisů není vypočteno, co vše je součástí obecního majetku, a tudíž obcím nelze principiálně upřít právo na žádný druh majetku.

1) § 35 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Ačkoliv žádný právní předpis obecní majetek blíže nespecifikuje a z hlediska využití nerozděluje, je možné ho podle potřeby účelově dělit podle různých hledisek. Jako příklad uveďme rozdělení z hlediska využití majetku na kmenový majetek, jenž slouží k výkonu správních funkcí obce (například budova a vybavení radnice), majetek v sociální oblasti, jenž slouží vybrané skupině obyvatelstva k sociálním účelům (například domy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, ubytovny), majetek ve veřejné oblasti, jenž slouží většině obyvatelstva pro každodenní život (například lavičky, knihovna, veřejné osvětlení), majetek v zájmové oblasti, jenž slouží společenskému životu (například sportovní hala, koupaliště, taneční sál), nebo majetek přebytečný (tj. majetek nevyužívaný či ve špatném stavu). Obecněji lze majetek obce dělit třeba na majetek sloužící veřejně prospěšným účelům a k zabezpečování veřejných statků (například budova a zařízení školy), majetek sloužící k výkonu samosprávy (například budova a zařízení obecního úřadu) a majetek sloužící k podnikání (například majetek vložený do obchodních korporací).

Pro obce, a to především s ohledem na rozdělení rozhodovacích pravomocí mezi jejich orgány, je zásadní **třídění věcí na věci hmotné a nehmotné a na věci movité a nemovité**.

Za **věc** v právním smyslu občanský zákoník považuje vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Věcí není například lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny. Zvláštní postavení má živé zvíře jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.

Hmotnou věcí je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu. **Nehmotné věci** jsou naproti tomu práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty. Platí, že hmotný majetek lze prakticky ztotožnit s hmotnými věcmi, nehmotný majetek s nehmotnými věcmi.

Občanský zákoník stanovuje, že **nemovitými věcmi** jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením (například metro, vinný sklep), jakož i věcná práva k nim (například služebnost, zástavní právo), a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon (například právo stavby). Stanoví-li právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, pak je i tato věc nemovitá. Veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou **movité**.

V souvislosti s tříděním věcí na věci movité a nemovité je důležité zmínit pravidlo občanského zákoníku, podle kterého je **součástí pozemku** prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Občanský zákoník tak naplňuje zásadu, že stavba není samostatnou věcí, nýbrž je součástí pozemku, na němž stojí[2]. Výjimku tvoří stavby dočasné a dále liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, a stavby a technická zařízení, které s nimi provozně souvisejí[3].

Z uvedeného je zřejmé, že podle občanského zákoníku se pojem věc nemovitá chápe široce. V rámci věcí nemovitých je možné rozlišovat mezi hmotnými nemovitými věcmi, věcnými právy ke hmotným nemovitým věcem a tzv. nehmotnými nemovitými věcmi, což jsou práva, která za nemovité věci výslovně označí zákon.

Nemovitými věcmi tedy souhrnně jsou:

a) pozemky a věcná práva k nim (například služebnosti),
b) podzemní stavby se samostatným účelovým určením a věcná práva k nim,
c) práva, která za nemovité věci prohlásí zákon (například právo stavby),
d) věci, o kterých právní předpis stanoví, že nejsou součástí pozemku, a nelze-li takové věci přenést z místa na místo bez narušení jejich podstaty (například liniové stavby),
e) jednotky (byty a nebytové prostory),
f) stavby spojené se zemí pevným základem, které nejsou podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž jsou zřízeny a byly k 1. lednu 2014 ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku.

5.3 Přímá a nepřímá správa obecního majetku

Obce mohou se svým majetkem hospodařit a nakládat jednak **přímo prostřednictvím svých orgánů**, případně prostřednictvím organizačních složek, což jsou útvary bez právní osobnosti (tomuto tzv. přímému výkonu se podrobněji věnují následující kapitoly), a jednak rovněž tzv. **zprostředkovaně** (tedy nepřímo) prostřednictvím jiných svébytných subjektů. Je tomu tak proto, že mnohdy není reálné a ani účelné, aby obce dokázaly plnit veškeré zákonem stanovené úkoly samy. Zřizování a zakládání právnických osob má za cíl obcím pomáhat efektivně naplňovat jejich zákonem stanovené poslání.

Příkladem obcí zřizované právnické osoby je **příspěvková organizace**. Příspěvková organizace je právnická osoba, která zpravidla ve své činnosti nevytváří zisk a která slouží k hospodářskému využití majetku obce a k zabezpečení veřejně prospěšných činností (typicky škola či školské zařízení, nemocnice apod.). Pro fungování příspěvkové organizace je zásadní především znění zřizovací listiny, kterou zastupitelstvo obce schvaluje spolu s rozhodnutím o vzniku příspěvkové organizace. Zřizovací listina musí například obsahovat hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti příspěvkové organizace, označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace, vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření, vymezení majetkových práv umožňujících využívat svěřený majetek pro účel, pro něž

2) § 506 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku
3) § 509 občanského zákoníku

byla příspěvková organizace zřízena apod. Příspěvkové organizace jsou vlastnicky způsobilé, avšak v nakládání s majetkem a hospodaření jsou omezovány a ovlivňovány zřizovatelem, pro kterého až na výjimky rovněž nabývají majetek. Majetek svěřený příspěvkovým organizacím je i nadále majetkem obce, příspěvkové organizace s ním ovšem ve zřizovací listinou stanovených mezích disponují vlastním jménem.

K ochraně a prosazování společných zájmů obce mohou vytvářet **dobrovolné svazky obcí.** Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou hospodařící s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce podle stanov svazku obcí, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností. Předmětem činnosti dobrovolných svazků obcí je typicky plnění úkolů v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu, komunálních odpadů a odpadních vod, technické infrastruktury, místních komunikací a veřejné dopravy apod.

Obce mohou ze zákona rovněž pro plnění svých úkolů **zakládat obchodní společnosti**, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, ústavy, zřizovat školské právnické osoby podle školského zákona nebo veřejné výzkumné instituce podle zákona o veřejných výzkumných institucích. Principiálně není vyloučeno, aby se obec stala členem či společníkem jakýchkoli právnických osob. Vždy byste ale měli pečlivě zvažovat, aby účast vaší obce v jiné právnické osobě byla obci ku prospěchu a vytvářel se předpoklad pro plnění rozličných úkolů, které zákony obcím ukládají.

5.4 Povinnosti při hospodaření s obecním majetkem

Základní povinnosti při hospodaření s obecním majetkem upravuje zejména zákon o obcích[4]. Jejich společným jmenovatelem je skutečnost, že na jednotlivé dílčí povinnosti při hospodaření s majetkem obce je vždy nezbytné nahlížet komplexně a vykládat je ve vzájemném kontextu. Zkrátka, **počínat si tzv. s péčí řádného hospodáře**, přičemž jste to právě vy, členové zastupitelstva, kteří nesete osobní odpovědnost za potřebné vynaložení zmíněné péče a plnění jednotlivých povinností, a to bez ohledu na to, jakou konkrétní funkci v rámci obce vykonáváte.

Jako členové voleného orgánu jste povinni být loajální (tzn. chránit a prosazovat zájmy obce) a svůj mandát vykonávat s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Požadavek potřebných znalostí a pečlivosti znamená, že byste si měli před hlasováním (rozhodnutím) v zastupitelstvu vždy opatřit veškeré potřebné podklady a odborné informace tak, aby umožnily zodpovědné rozhodnutí. Primárně by podklady pro rozhodování zastupitelů měla zajistit vždy obec či případně předkladatelé konkrétních návrhů. Pokud ale potřebné informace k projednávaným záležitostem k dispozici nemáte, je třeba si je před rozhodnutím opatřit (nebo se hlasování zdržet). Když se pak v některých případech posuzuje, zda členové zastupitelstva jednali s péčí řádného hospodáře, je právě na vás, abyste prokázali, že jste s řádnou péčí a odborností jednali a své povinnosti nezanedbali[5].

V případě orgánů obce **kolektivní odpovědnost neexistuje**. Odpovědnost se vždy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu členu daného orgánu. Jako zastupitelé jste za výkon svého mandátu odpovědní jak samozřejmě v rovině politické, tak v rovině právní (tj. rovina odpovědnosti za škodu a v případě závažných pochybení rovina trestněprávní odpovědnosti).

Z praxe:

- *Ne vždy a ne každý zastupitel disponuje všemi nezbytnými odbornými znalostmi, které jsou pro odpovědné rozhodnutí o určité věci nezbytné. Řešením může být nechat si vypracovat odborné stanovisko u odborníka (například znalce, advokáta), který zaručí kvalifikované posouzení daného problému. Nicméně i k výběru odborníka je třeba přistupovat pečlivě. Pokud by se totiž postupovalo podle rady zjevně nekvalifikované osoby, případné odpovědnosti to zastupitele nezbavuje.*
- *Žádoucím stavem je, abyste v zastupitelstvu obdrželi ke každému projednávanému bodu s dostatečným předstihem dostatek podkladových kvalifikovaných informací, které vytvoří předpoklad pro vaše zodpovědné rozhodnutí (zabezpečení odpovídajících podkladů by mělo být primárně povinností obce či konkrétního předkladatele návrhu). V okamžiku, kdy takové podklady nemáte k dispozici nebo jsou nedostatečné, je odpovědné v dané věci nehlasovat (a případně dát podnět k opatření potřebných informací). Nicméně je třeba upozornit, že zdržení se hlasování není naopak žádoucí v situaci, pokud je třeba v určité záležitosti bezodkladně jednat.*
- *Lze jen doporučit, abyste uzavřel(a)* ***pojistku****, kryjící škody, které můžete jako zastupitel(ka) svým jednáním obci způsobit. Obec má dokonce ze zákona právo členům zastupitelstva poskytovat příspěvek na pojištění rizik spojených s výkonem jejich funkce (je rovněž možné, že pojistku členům zastupitelstva sjedná a hradí přímo obec).*

5.4.1 Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně

Základní povinností obce při hospodaření s majetkem je **povinnost využívat ho účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti**. Je to klíčová a „všeobsažná“ povinnost, která má povahu obecné zásady hospodaření s jakýmkoliv obecním majetkem. Jedná se o povinnost v zásadě ryze subjektivní, která klade vysoké nároky na hodnocení, zda konkrétní jednání povede k zachování či rozvoji majetku, nebo k určité ospravedlnitelné ztrátě (vyvážené například uspokojením jiných potřeb občanů či veřejným zájmem).

4) § 38 zákona o obcích
5) § 159 občanského zákoníku

Posouzení a definování zájmu obce může být proměnlivé, nicméně lze zobecnit, že zamýšlené hospodaření má vést nebo alespoň směřovat k všestrannému rozvoji obce a uspokojení potřeb jejích občanů. V této souvislosti je na místě zdůraznit, že by se měly odlišovat zájmy obce od individuálních zájmů jednotlivců. Majetkové dispozice by proto měly mít zpravidla za cíl užitek pro občany jako kolektiv. Obec samozřejmě může podpořit i jednotlivce, nicméně takové jednání by mělo být vždy s ohledem na povinnosti obce opodstatněné (například sociálními důvody), k nedůvodnému zvýhodňování jednotlivce by tedy docházet nemělo.

Účelnost a hospodárnost využívání obecního majetku musí v každém jednotlivém případě posoudit příslušný orgán obce. Hospodaření s obecním majetkem by v každém případě mělo být pro obec přínosné a výhodné. Za spolehlivý ukazatel účelnosti a hospodárnosti lze bezesporu považovat ekonomický výnos. Na druhou stranu ne vždy musí být ekonomický výnos jediným hlediskem, ze kterého je možné hospodárnost a účelnost využívání obecního majetku hodnotit. Proto platí, že porušením povinnosti péče řádného hospodáře není, pokud místo ekonomického výnosu upřednostňujete v zastupitelstvu jiný důležitý zájem obce, který je ovšem řádně odůvodněn.

5.4.2 Další povinnosti při hospodaření s majetkem

S povinností využívat obecní majetek s péčí řádného hospodáře úzce souvisí **povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj majetku**. To znamená, že obec musí vyvíjet aktivitu, která spočívá v péči o majetek, přičemž tato péče by měla vést k zachování majetku ve stávající podobě, případně k jeho zkvalitnění a množstevnímu zvětšení. Smyslem této povinnosti bezesporu je, aby obecní majetek byl řádně způsobilý sloužit svému účelu.

Obec také musí **chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením a zneužitím**. Obce by v rámci této povinnosti měly přijímat vhodná opatření, přičemž by se mělo jednat jak o ochranu fyzickou (faktickou), tak o ochranu právní. Vhodným nástrojem, který má za cíl předcházet škodám, je například pojištění majetku.

Obec má až na stanovené výjimky **zakázáno ručit za cizí závazky**. Termín ručení je vzhledem k principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku nutné vnímat striktně jako specifický institut zajištění dluhu a nelze jej rozšiřovat na jiné zajišťovací nástroje, jako je například zřízení zástavního práva nebo zajišťovací převod práva. Ačkoliv zákaz ručení nelze vztahovat i na jiné, byť podobné, zajišťovací instituty, je žádoucí, aby se obce při zřizování jiných zajišťovacích institutů tímto ustanovením inspirovaly a vzhledem k možným fatálním následkům (například v případě zřízení zástavního práva) zřizování zajišťovacích institutů vždy důkladně zvažovaly.

Obec má v duchu péče řádného hospodáře rovněž **povinnost chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení**. Jinými slovy jde o nutnost vyvíjet odpovídající procesní aktivity, které vycházejí z aktivní správy obecního majetku. V krajním případě, kdy není možné jiné řešení, má obec povinnost domáhat se svých práv soudní cestou. Neurčitý termín „včas“ lze přitom vnímat jako povinnost obce uplatňovat tato práva v ideálním případě bezodkladně, nebo alespoň před uplynutím lhůt pro promlčení nároků. Tato povinnost musí být praktikována jak proti subjektům stojícím vně obce, tak například i proti vlastním zaměstnancům, příspěvkovým organizacím či dokonce členům zastupitelstev i jiných orgánů obce.

Obec je také povinna **trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv**. Obce mají proto povinnost své pohledávky včas uplatňovat a případně i exekučně vymáhat. Za základní předpoklad realizace této povinnosti je možné považovat pečlivou evidenci veškerých závazků fyzických a právnických osob včetně státu vůči obci.

Z praxe:

- *Může obec prominout dluhy?*

Prominutí dluhu ze strany obce kategoricky vyloučit nelze, avšak mělo by se jednat o výjimečné naložení s pohledávkou, které ze strany obce vzhledem k jejímu poslání sleduje jiný než finanční a přitom důležitý zákonný zájem. V zásadě lze připustit prominutí dluhu fyzické osobě, u které pro takové jednání existují objektivní sociální důvody. Varianta, kdy se dluh promíjí právnické osobě, je teoreticky možná též, avšak pouze za předpokladu, že se jedná o skutečně závažný důvod, který v konkrétním případě reaguje na zvláštní tvrdost dané situace. Předpokladem prominutí dluhu by vždy měla být primárně žádost samotného dlužníka.

Za určitých okolností je možné připustit i variantu, že se obec rozhodne dluh „jen“ nevymáhat (případně dluh jen účetně „odepsat“). Jako konkrétní případ, kdy lze od vymáhání dluhu upustit, si lze představit situace, kdy dluh je neprůkazný (nelze prokázat, že trvá; nelze prokázat jeho výši apod.) či nedobytný – dlužník je bez příjmu a nevlastní žádný majetek, je dán reálný předpoklad, že žádný příjem ani majetek v rozumné časové lhůtě mít nebude apod. Musí tu však zaznít, že je nutné rozlišovat pravděpodobnost vymožení dluhu vyhodnocenou z důvodů důkazní situace na straně obce a skutečnou situací dlužníka. Situace dlužníka může být totiž přechodná. Dalším důvodem pro upuštění od vymáhání dluhu může být rovněž promlčení dluhu, kdy dlužník odmítá dluh dobrovolně splnit.

- *Je obec povinna přijímat dary? Je odmítnutí daru (staré budovy), který má jistě nějakou hodnotu, porušením péče řádného hospodáře?*

Darování je vždy dvoustranné právní jednání, kde jedna strana dar nabízí a druhá ho přijímá. Nikdo není povinen dar přijmout. Obec je veřejnoprávní útvar a její úkoly jsou jiné než pouhé dosahování zisku. Při nakládání s majetkem tak obec musí posuzovat nejen finanční výhodnost, ale i to, zda je přijetí daru v zájmu obce a jejích občanů. Při posuzování výhodnosti právních jednání je třeba posuzovat celý kontext. Není tedy možné se omezit na „mechanické“ účetní vyčíslení, je třeba brát v úvahu například právě i dlouhodobé náklady, i dopady, které není vždy možné penězi vyčíslit, například

kvalitu života v obci, veřejný zájem… Není tedy podstatné, jestli v zastupitelstvu vyberete finančně nejvýhodnější řešení, je ale třeba, abyste dokázali vysvětlit, jakými úvahami jste se při svém rozhodování řídili. Tyto úvahy by měly být ideálně zaznamenány v zápisu ze zasedání, v odůvodnění usnesení, případně i ve zvukovém záznamu ze zasedání, který je možné pořizovat. Konečné rozhodnutí je na vašem zastupitelstvu, jako vrcholném orgánu samosprávy. Platí tedy, že pokud převáží argumenty podložený názor, že přijetí daru by obec nepřijatelně zatížilo, není odmítnutí daru v rozporu s péčí řádného hospodáře.

5.5 Cena obvyklá

Povinnost péče řádného hospodáře, tedy nakládat s obecním majetkem účelně a hospodárně, je dále rozvedena a konkretizována **povinností při úplatném převodu majetku sjednávat cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá**, nejde-li o cenu regulovanou státem. **Pokud je sjednaná cena nižší než cena obvyklá, musí být výše odchylky pod sankcí absolutní neplatnosti smlouvy zdůvodněna.**

Povinnost zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé je sice výslovně stanovena pro úplatný převod jakéhokoli obecního majetku, avšak coby konkretizaci péče řádného hospodáře je ji třeba jako obecnou zásadu vztáhnout rovněž na situace, kdy dochází k jinému úplatnému nakládání s obecním majetkem než převodu (například nájmu apod.). Případné chybějící zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé by v těchto případech ovšem nemělo způsobovat absolutní neplatnost smlouvy, neboť zákon tento následek stanovuje pouze v případě úplatného převodu majetku. Materiálním principem ceny obvyklé byste se v obci měli řídit i tehdy, pokud má dojít k nabývání majetku. Pro možné následné posuzování hospodárnosti konkrétních dispozic, jakož i posouzení případné odpovědnosti jednotlivých zastupitelů, je výslovné zdůvodňování zvolené ceny i v těchto případech více než žádoucí.

Jak již uvedeno, obce mohou se svým majetkem disponovat i za cenu jinou, než je cena obvyklá. **Pokud dojde k odchylce od ceny obvyklé směrem dolů, musí být tato odchylka podle zákona zdůvodněna.** Formu zdůvodnění zákon sice nestanovuje, avšak zdůvodnění by mělo být ideálně součástí zápisu z jednání příslušného orgánu obce, na kterém bylo usnesení o majetkové dispozici přijato, nebo v podkladovém materiálu. Dodatečné zdůvodňování je problematické. Obsahově by zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé mělo opodstatňovat zvolené jednání (cenu) z pohledu hospodárného a účelného nakládání s majetkem, hájení zájmů obce a jejích občanů. Kvalita a rozsah zdůvodnění by měly být přímo úměrné výši odchylky od ceny obvyklé.

Z praxe:

□ *Jakým způsobem má obec cenu obvyklou zjistit?*

Za zpravidla nejpřesnější formu zjištění ceny obvyklé lze považovat znalecký posudek, a tudíž jej lze z preventivních důvodů zejména při významnějších dispozicích doporučit, avšak není to jediná možnost, jak cenu obvyklou zjistit. Povědomí o ceně obvyklé je možné získat například i porovnáním nabídek realitních kanceláří, konzultací s odborníkem či jiným obdobným způsobem. Stěžejní je, aby obec, respektive vy jako zastupitelé abyste byli vždy schopni doložit, že jste kroky vedoucí ke zjištění ceny obvyklé učinili a k majetkové dispozici přistoupili v duchu povinnosti hospodárného a účelného nakládání s majetkem se vší zodpovědností.

□ *Zastupitelstvo kdysi schválilo pravidla prodeje pozemků včetně cen. Někdy podle těchto pravidel postupuje, jindy ne. Je to v pořádku?*

„Pravidla“ či „zásady“ pro prodej obecně představují primárně interní záležitost obce a navenek tedy nejde o právně závazné usnesení zastupitelstva obce. V zastupitelstvu tedy můžete takové své usnesení změnit či zrušit či v konkrétních případech rozhodnout jinak. Je ovšem třeba postupovat v duchu zásad transparentnosti a rovnosti a v případě změn postupovat v souladu se zájmy obce nanejvýš odůvodnitelně. Právě s ohledem na zásadu rovného přístupu by se obec při odchylování od zveřejněných podmínek měla vyvarovat případných excesů. Zároveň platí, že obec není povinna schvalovat specifická pravidla (podmínky) prodeje a může tak postupovat v zásadě individuálně. Bez ohledu na přijatá pravidla a jejich aktuálnost by obce měly vždy v každém konkrétním případě posuzovat, zda daná majetkové dispozice včetně zvolené prodejní ceny je v souladu s péčí řádného hospodáře, a tudíž v souladu se zájmy a povinnostmi obce.

5.6 Povinnost zveřejnit záměr

Povinnost přijmout a odpovídajícím způsobem zveřejnit záměr[6] lze považovat za jednu z nejdůležitějších povinností obcí při nakládání s majetkem vůbec. Účelem je nezávazně informovat veřejnost o zamýšlených dispozicích a případným zájemcům umožnit podat nabídku. Tato procedurální podmínka je pro realizaci majetkové dispozice nezbytná, avšak v rozporu se zákonem není, pokud obec od zamýšlené majetkoprávní dispozice i přes zveřejněný záměr následně upustí.

Pamatujte, že **smlouva, jejímuž uzavření navzdory požadavku zákona řádné zveřejnění záměru nepředcházelo, je od počátku, tedy absolutně, neplatná.** Následek neplatnosti smlouvy se vztahuje jak na situace, kdy ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo, tak na situace, kdy záměr sice zveřejněn byl, ale na kratší dobu, než je zákony požadováno. Smlouva bude absolutně neplatná také tehdy, pokud by záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný nebo by došlo k uzavření jiné smlouvy, než bylo ve zveřejněném záměru předpokládáno, či za jiných než v záměru uvedených podmínek.

6) § 39 odst. 1 a 3 zákona o obcích

5.6.1 Případy, kdy je nutné záměr zveřejnit

Povinnost přijmout záměr se vztahuje pouze na situace, kdy má obec v úmyslu **prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc** (například pozemek, stavbu) **nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu. Záměr je dále nezbytné zveřejnit rovněž tehdy, pokud má dojít ke smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.**

Z uvedeného ovšem zákon o obcích stanovuje určité **výjimky**. **Záměr není třeba zveřejňovat, když jde o pronájem bytů nebo hrobových míst a dále když jde o pronájem, pacht a výpůjčku na dobu kratší než 30 dnů, nebo o pronájem, pacht, výpůjčku nebo výprosu právnické osobě zřízené (příspěvkové organizaci) nebo založené obcí (obchodní korporace – např. s. r. o.) nebo právnické osobě, kterou obec ovládá**[7].

Nutno zdůraznit, že při určování, zda je třeba záměr zveřejnit, či nikoliv, **není podstatné, jak je zamýšlená smlouva označena, ale jaký je obsah práv a povinností.** V praxi je proto nutné záměr zveřejňovat i v případech nepojmenovaných nebo smíšených smluv, mají-li povahu zákonem předpokládaných majetkových dispozic, při kterých je nutné záměr zveřejnit (například mají povahu nájmu, ačkoliv se podle pojmenování smlouvy o nájemní smlouvu nejedná). Záměr je nutné zveřejnit i tehdy, pokud má dojít ke změnám a uzavírání dodatků již uzavřených smluv, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje (podmínkou ovšem je, že se smlouva mění v podstatných náležitostech – například se prodlužuje trvání nájemní smlouvy).

Povinnost obce zveřejnit záměr se vztahuje také na situace, kdy je zamýšleno uzavřít takovou smlouvu o smlouvě budoucí, na základě které má být s majetkem obce nakládáno způsoby, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje (například smlouva o smlouvě budoucí kupní na prodej pozemku).

Z praxe:

- *Je nutné k přijetí dodatku ke stávající nájemní smlouvě na obecní pozemek vyhlašovat záměr?*

V případě dodatku, který pozměňuje nájemní smlouvu v jejích podstatných náležitostech (například doba, na kterou je nájem sjednán, výše nájmu, změna osoby nájemce apod.) je nezbytné záměr přijmout. Pokud by se jednalo o změnu pouze formálního charakteru (například změna způsobu placení nájemného), zveřejňovat záměr by nezbytné nebylo. V případě pochybností je odpovědné záměr preventivně zveřejnit vždy.

5.6.2 Přijetí záměru

Schválení přijetí záměru spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady obce[8]. Platí tedy, že v obcích primárně rozhoduje o přijetí záměru rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, starosta), v zastupitelstvu obce si ale pravomoc rozhodovat o přijetí záměru můžete vyhradit. V praxi je možný také stav, kdy je pravomocí přijímat záměr pověřen obecní úřad nebo starosta, a to i v obcích, kde se rada obce volí.

5.6.3 Náležitosti záměru

Zákon o obcích prakticky neobsahuje úpravu, která by konkrétní podobu záměru řešila. Výslovně je stanovena **povinnost označit v záměru nemovité věci v souladu s katastrálním zákonem**[9]. Vedle označení věcí nemovitých je další nepostradatelnou součástí záměru informace, jakým způsobem a prostřednictvím jakého právního jednání má obec v úmyslu s majetkem disponovat (má-li obec v úmyslu převést pozemek na jinou osobu, měl by záměr obsahovat, jakou formou právního jednání – například prodej, darování – tak má být učiněno). Možné je do záměru uvádět i konkrétní podmínky zamýšlené dispozice – například požadovanou minimální cenu. Do záměru lze uvést i subjekt, se kterým má být dispozice učiněna (tyto záměry jsou označovány jako „adresné“), avšak je třeba pamatovat na skutečnost, že pokud by byla vybrána nabídka, která je v rozporu s podmínkami uvedenými v záměru, je následně uzavřená smlouva absolutně neplatná. Účelnost uvádění podrobností do záměru je tedy třeba důsledně zvažovat.

Z praxe:

- *Jak v záměru označit část dosud neodděleného pozemku?*

Jestliže má obec záměr prodat nebo směnit část pozemku, je nejvhodnějším postupem pro určení této části pořízení geometrického plánu již před zveřejněním záměru (geometrický plán by byl tedy součástí zveřejněného záměru). Pokud obec geometrický plán k dispozici nemá, je nezbytné, aby předmětná část pozemku byla v záměru co možná nejpodrobněji specifikována – ideálně zákresem v katastrální mapě a slovním popisem. Pro předcházení možným sporům ovšem lze doporučit, aby součástí záměru na dispozici s částí pozemku byl geometrický plán pokud možno vždy.

- *Může obec podmínky uvedené v záměru označit za orientační?*

Obec teoreticky může v záměru stanovené podmínky označit za orientační a vyhradit si právo se od nich při rozhodování odchýlit. Avšak platí, že jakékoliv případné odchýlení od těchto podmínek by mělo být vždy opodstatněné a nemělo by zamýšlené právní jednání v podstatných parametrech měnit. Stejně tak platí, že podmínky v záměru by nikdy neměly být nastaveny tak, aby účelově vyvolávaly klamný dojem a možné zájemce tak cíleně odrazovaly.

5.6.4 Místo a doba zveřejnění záměru

Záměr musí být zveřejněn na úřední desce obecního úřadu po dobu alespoň 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce. Záměr musí být zveřejněn jak na fyzické (kamenné), tak na elektronické (dálkově přístupné) úřední desce. Zveřejnění záměru na úřední desce minimálně po tuto dobu je pro realizaci zamýšlené majetkoprávní dispozice nezbytné, neboť příslušný orgán obce může o majetkové dispozici (uzavření smlouvy) platně

7) § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
8) § 102 odst. 3 zákona o obcích
9) § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí

rozhodnout až po uplynutí stanovené doby pro vyvěšení záměru. Zákon o obcích výslovně uvádí, že obce mohou záměr zveřejnit i tzv. jiným způsobem v místě obvyklém (například na vývěskách, v tisku). Principiálně se ale jedná o doplňkovou, nepovinnou formu zveřejnění, která vyvěšení na úřední desce z povahy věci nahradit nemůže.

Co se týká minimální doby, po kterou musí být záměr zveřejněn, soudní praxe dovozuje, že do doby 15 dnů lze započítávat i den vyvěšení, přičemž dojde-li k dosažení doby 15 dnů i se dnem sejmutí, nejedná se o pochybení, které by vedlo k neúčinnosti záměru. Dobu pro vyvěšení záměru zákon stanovuje jako dobu minimální, a tak je žádoucí, aby se obce v praxi preventivně vyvarovaly situací, kdy je záměr zveřejňován pouze po minimálně nezbytnou dobu. Ideální tedy je, aby záměr byl zveřejňován minimálně po dobu 17 dnů, a to včetně dne vyvěšení a sejmutí.

Z praxe:

- *Jak dlouhá doba může uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím příslušného orgánu obce?*

Za zobecněně přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru a rozhodnutím orgánu obce se považuje maximálně 6 měsíců s tím, že pokud se tato doba překročí, mělo by být ze strany obce prokázáno, že její úmysl k uskutečnění majetkové dispozice trval. V situacích, kdy se jedná o zvlášť významnou majetkovou dispozici nebo dochází k prokazatelným změnám v postoji obce, by se mělo postupovat vždy obezřetně a s ohledem na hrozící porušení zákona by měl být záměr z preventivních důvodů před realizací majetkové dispozice v obdobných situacích opětovně přijat.

5.6.5 Výběr z nabídek na zveřejněný záměr

Pro rozhodnutí příslušného orgánu obce jsou relevantní pouze takové nabídky, které splňují podmínky stanovené ve zveřejněném záměru. Platně uzavřít smlouvu je tedy možné jen v takovém případě, následuje-li akceptace nabídky, která je v souladu se záměrem. Není nezbytně nutné, aby se příslušnému orgánu předkládaly nabídky, které podmínkám uvedeným v záměru nevyhovují, avšak je žádoucí, aby i zjevně výhodné a přitom záměru nevyhovující nabídky byly brány v potaz a příslušný orgán se s nimi seznámil. Ačkoliv z důvodu rozporu se záměrem není zpravidla možné takovou nabídku akceptovat, může se stát alespoň podnětem ke zvážení, zda by se neměl zveřejnit nový záměr a celý proces opakovat.

Z praxe:

- *Obec zveřejnila záměr o pronájmu pozemku, jenž byl řádně 15 dní vyvěšen. Poslední nabídka byla ovšem podána až šestnáctý den. Byla tato nabídka podána řádně?*

Zákon nestanoví nikde podmínku, že by bylo možné podávat nabídky pouze v době vyvěšení záměru. Účelem zveřejňování záměru není primárně vymezit dobu, po kterou je možné podávat nabídky, ale umožnit osobám jak předkládat vlastní nabídky, tak se i pouze k zamýšlené dispozici vyjádřit - smyslem je transparentnost nakládání s obecním majetkem. Pokud nebylo přímo v záměru stanoveno, do kdy je možné nabídky podávat, nelze považovat za opožděné nabídky, které došly před rozhodnutím příslušného orgánu obce. Diskutovat se může o tom, zda je přípustné brát zřetel i na nabídky doručené po lhůtě k jejich podávání, byla-li taková lhůta v záměru výslovně uvedena. Jelikož zde lze uvažovat o faktickém zvýhodnění zájemců, kteří podali nabídky opožděně. Navíc lze namítat, že pokud by byla některá z těchto nabídek vybrána, šlo by o nakládání s obecním nemovitým majetkem mimo zveřejněný záměr (tj. de facto bez záměru). A tak nelze i za současné právní úpravy doporučit, aby tak obce činily.

5.7 Rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici

Uzavření smlouvy, případně realizaci jiného majetkoprávního jednání obce, musí předcházet souhlas příslušného orgánu obce. **Pokud ke schválení právního jednání (typicky smlouvy) příslušným orgánem obce nedojde, je právní jednání od počátku, tedy absolutně neplatné.** Orientace v pravomocích jednotlivých orgánů obce je tedy stěžejním předpokladem pro realizaci majetkové dispozice v souladu se zákonem. A zdůrazněme, že rozhodnutí o majetkové dispozici nelze zaměňovat s aktem uzavření smlouvy. Rozhodnutí příslušného orgánu obce o majetkové dispozici je nutné považovat pouze za interní vytvoření vůle. K uzavření smlouvy je nezbytné, aby vytvořená vůle byla za obec oprávněnou osobou projevena navenek *(k tomu viz podkapitolu 5.8)*.

5.7.1 Pravomoci orgánů obce

Zákon o obcích v rámci výkonu samostatné působnosti rozlišuje mezi **pravomocemi vyhrazenými a mezi pravomocemi, které výslovně žádnému z orgánů obce vyhrazeny nejsou.** Za vyhrazené považujeme takové pravomoci, které podle zákona nelze delegovat na jiné orgány. Znamená to, že vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce[10] můžete vykonávat pouze vy, zastupitelé (resp. zastupitelstvo), pravomoci vyhrazené radě obce[11] může vykonávat pouze rada. Naproti tomu pravomoci, které výslovně nejsou vyhrazeny žádnému z orgánů, mohou být na jiný orgán delegovány, případně si je vy v zastupitelstvu, jakožto nejvyšším orgánu obce, můžete vyhradit.

Typickým příkladem nevyhrazených pravomocí jsou **tzv. zbytkové pravomoci rady obce**[12]. Ty přísluší primárně radě, avšak je možné, aby byly delegovány na jiný orgán obce, nebo aby si je zastupitelstvo vyhradilo. Zbytkové pravomoci rady může tedy rada zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu. Obecní policii lze zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o těch právních jednáních, která s činností obecní policie souvisejí.

10) § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích
11) § 102 odst. 2 zákona o obcích
12) § 102 odst. 3 zákona o obcích

V zastupitelstvu si můžete zbytkovou pravomoc vyhradit ad hoc v rámci konkrétního rozhodnutí, a to tak, že o dané věci, k jejímuž schválení je této pravomoci třeba, bez dalšího rozhodnete. Můžete také přijmout usnesení o vyhrazení si pravomoci ve vazbě na konkrétní dotčenou věc. Třetí možností je, že si v zastupitelstvu danou pravomoc výslovně vyhradíte pro předem neurčený počet případů. V prvních dvou případech se vyhrazení vztahuje pouze ke konkrétnímu právnímu jednání, ve třetím případě na všechna rozhodování tohoto typu, a to až do té doby, dokud v zastupitelstvu toto vyhrazení jiným usnesením nezrušíte.

Dojde-li k vyhrazení pravomoci, je třeba pamatovat i na skutečnost, že **vyhrazení se vztahuje i na případné změny či dodatky** takto schválených právních jednání (smluv). Případné změny či dodatky uzavřené smlouvy musí proto schvalovat orgán, který rozhodoval o uzavření původní smlouvy. Jestliže si rozhodnutí o uzavření smlouvy vyhradilo zastupitelstvo, musíte o uzavření případného dodatku rozhodnout opět vy, zastupitelé, případně uzavřením dodatku jiný orgán výslovně pověřit (to ovšem pouze za předpokladu, že se nejedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva).

5.7.2 Pravomoci orgánů v obcích, kde se rada obce nevolí

Zejména v malých obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, se rada obce nevolí a starosta až na stanovené výjimky vykonává pravomoci rady obce[13]. V takovém případě starostovi automaticky přísluší jak rozhodování ve většině jinak vyhrazených pravomocí rady obce, tak i rozhodování ve věcech, jež patří mezi zbytkové pravomoci a jež si zastupitelstvo obce nevyhradilo. Jak v případě zbytkových pravomocí, tak v případě pravomocí, které jsou vyhrazeny radě, ale v obcích bez rady obce je vykonává starosta, si tyto pravomoci může vyhradit zastupitelstvo obce. Rozhodnutí starosty nejsou v praxi uskutečněna zvláštním opatřením, ale jsou implicitně obsažena v projevu vůle jménem obce, tedy již v aktu uzavření smlouvy. Jinými slovy, rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření v takovém případě splývá v jeden okamžik.

13) § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích

Navigační tabulka PRÁVNÍCH JEDNÁNÍ

Tato navigační tabulka představuje základní vodítko pro orgány obcí, které hodlají uzavřít některou z uvedených smluv či učinit některé z uvedených majetkoprávních jednání.

***První sloupec** vyjmenovává v praxi nejčastější smluvní typy či právní jednání, které může obec uzavřít, respektive učinit. **Druhý sloupec** označuje stranu daného vztahu, na které se obec v konkrétním případě nachází. **Třetí sloupec** uvádí orgán, který o právním jednání či uzavření smlouvy rozhoduje, a to za předpokladu, že si zastupitelstvo obce rozhodování v této věci nevyhradilo. V případě, že jde o obec, ve které vykonává pravomoci rady obce starosta, platí, že tam, kde je ve třetím sloupci uvedeno „rada obce", přísluší rozhodování o právním jednání či smlouvě starostovi. **Čtvrtý sloupec** indikuje, zda může příslušný orgán obce delegovat rozhodnutí o daném právním jednání či smlouvě na jiný orgán obce. Konečně **pátý sloupec** uvádí, zda je v případě daného právního jednání či smlouvy povinností obce zveřejnit záměr.*

*Pro určení, zda je třeba zveřejnit záměr a kterému orgánu obce přísluší o dispozici rozhodnout, **není podstatné, jak je zamýšlená smlouva označena, ale jaký je skutečný obsah práv a povinností daného právního jednání.***

Předmět smlouvy	Obec jako	Příslušný orgán obce k rozhodnutí o smlouvě	Možnost delegace na jiný orgán	Povinnost zveřejnění záměru
koupě hmotné nemovité věci	prodávající	zastupitelstvo[1]		ANO
koupě hmotné nemovité věci	kupující	zastupitelstvo[1]		
koupě movité věci	prodávající	rada obce	ANO	
koupě movité věci	kupující	rada obce	ANO	
dar hmotné nemovité věci	dárce	zastupitelstvo[1]		ANO
dar hmotné nemovité věci	obdarovaný	zastupitelstvo[1]		
dar – ostatní s výjimkou práva stavby	obdarovaný	rada obce	ANO	
dar – věcné/finanční dary v hodnotě nad 20 000 Kč jednomu subjektu v jednom kalendářním roce	dárce	zastupitelstvo		
dar – věcné/finanční dary v hodnotě do 20 000 Kč včetně jednomu subjektu v jednom kalendářním roce	dárce	rada obce	ANO	

Předmět smlouvy	Obec jako	Příslušný orgán obce k rozhodnutí o smlouvě	Možnost delegace na jiný orgán	Povinnost zveřejnění záměru
směna hmotných nemovitých věcí		zastupitelstvo[1]		ANO
směna movitých věcí		rada obce	ANO	
nájem hmotné nemovité věci	pronajímatel	rada obce	ANO	ANO[2]
nájem nemovité věci	nájemce	rada obce	ANO	
nájem movité věci	pronajímatel	rada obce	ANO	
nájem movité věci	nájemce	rada obce	ANO	
pacht hmotné nemovité věci	propachtovatel	rada obce	ANO	ANO[2]
pacht nemovité věci	pachtýř	rada obce	ANO	
pacht movité věci	propachtovatel	rada obce	ANO	
pacht movité věci	pachtýř	rada obce	ANO	
výpůjčka hmotné nemovité věci	půjčitel	rada obce	ANO	ANO[2]
výpůjčka nemovité věci	vypůjčitel	rada obce	ANO	
výpůjčka movité věci	půjčitel	rada obce	ANO	
výpůjčka movité věci	vypůjčitel	rada obce	ANO	
výprosa hmotné nemovité věci	půjčitel	rada obce	ANO	ANO[2]
výprosa nemovité věci	výprosník	rada obce	ANO	
výprosa movité věci	půjčitel	rada obce	ANO	
výprosa movité věci	výprosník	rada obce	ANO	
právo stavby – nabytí práva	stavebník	zastupitelstvo		
právo stavby – převod práva	stavebník	zastupitelstvo		ANO
právo stavby – zatížení obecní nemovitosti	vlastník pozemku	zastupitelstvo		ANO
věcné břemeno (služebnost) – převod práva	oprávněný	rada obce	ANO	
věcné břemeno (služebnost) – nabytí práva	oprávněný	rada obce	ANO	
věcné břemeno (služebnost) – zatížení obecní nemovitosti	vlastník pozemku	rada obce	ANO	
smlouva o dílo ke stavbě	objednatel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo ke stavbě	zhotovitel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo – samostatná nemovitá věc	objednatel	zastupitelstvo[1]		
smlouva o dílo – samostatná nemovitá věc	zhotovitel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo obecná	objednatel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo obecná	zhotovitel	rada obce	ANO	
zástavní právo k nemovité věci	zástavní dlužník	zastupitelstvo		
zástavní právo k nemovité věci	zástavní věřitel	rada obce	ANO	
zástavní právo k movité věci nebo právu v hodnotě vyšší než 20 000 Kč	zástavní dlužník	zastupitelstvo		

Předmět smlouvy	Obec jako	Příslušný orgán obce k rozhodnutí o smlouvě	Možnost delegace na jiný orgán	Povinnost zveřejnění záměru
zástavní právo k movité věci nebo právu	zástavní věřitel	rada obce	ANO	
dotace – nad 50 000 Kč	poskytovatel	zastupitelstvo		
dotace – do 50 000 Kč včetně	poskytovatel	rada obce	ANO	
dotace	příjemce	rada obce	ANO	
zápůjčka	zapůjčitel	zastupitelstvo		
zápůjčka	vydlužitel	zastupitelstvo		
úvěr	úvěrující	zastupitelstvo		
úvěr	úvěrovaný	zastupitelstvo		
smlouva příkazního typu	příkazce	rada obce	ANO	
smlouva příkazního typu	příkazník	rada obce	ANO	
smlouva o společnosti	společník	zastupitelstvo		
poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem		zastupitelstvo		
peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob		zastupitelstvo		
vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 20 000 Kč	věřitel	zastupitelstvo		
vzdání se práva a prominutí dluhu do 20 000 Kč včetně	věřitel	zastupitelstvo		
dohoda o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců	věřitel	zastupitelstvo		
dohody o splátkách s lhůtou splatnosti do 18 měsíců včetně	věřitel	rada obce	ANO	
postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč	postupitel	zastupitelstvo		
postoupení pohledávky do 20 000 Kč včetně	postupitel	rada obce	ANO	
převzetí dluhu	dlužník	zastupitelstvo		
převzetí ručitelského závazku	ručitel	zastupitelstvo		
přistoupení k závazku	dlužník	zastupitelstvo		
vydání komunálních dluhopisů	emitent	zastupitelstvo		
zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě		zastupitelstvo	ANO[3]	
nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě		zastupitelstvo	ANO[3]	

1) Novela zákona o obcích účinná od 1. 7. 2016 z vyhrazené pravomoci zastupitelstva vyloučila nabytí a převod inženýrských sítí a pozemních komunikací.

2) Až na výjimky podle § 39 odst. 3 zákona o obcích.

3) Podle ustanovení § 85 písm. n) zákona o obcích může tuto pravomoc zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi (v těchto případech tedy neplatí režim ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích).

Z praxe:

- *Může mít pro obec nějaké následky zrušení přijatého usnesení zastupitelstva, na základě kterého má dojít k uzavření smlouvy?*

Usnesení zastupitelstva teoreticky může být zrušeno nebo změněno jiným usnesením zastupitelstva. K tomu, aby zrušení nebo pozměnění usnesení mělo praktický dopad, je nutné měnit/rušit pouze takové usnesení, které nebylo dosud vykonáno. Pokud jste například v zastupitelstvu přijali usnesení o schválení prodeje a na základě tohoto usnesení je uzavřena kupní smlouva, pak následné zrušení předmětného usnesení nemá na platnost uzavřené smlouvy vliv. Na zrušení nebo změnu usnesení, které nebylo dosud vykonáno (smlouva nebyla dosud uzavřena), je ale možné pohlížet i skrze institut předsmluvní odpovědnosti. V praxi to znamená, že pokud byste například v zastupitelstvu bez pádného (spravedlivého) důvodu zrušili přijaté usnesení, na základě kterého má být uzavřena smlouva, vzniká druhé smluvní straně zpravidla nárok na náhradu škody. Výše náhrady škody v takovém případě odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech. Rušit nebo pozměňovat přijatá usnesení je tedy v obecné rovině možné, ale obec by se měla vyvarovat situací, kdy ke zrušení nebo změně usnesení neexistuje objektivně spravedlivý důvod. V případě, že se zruší nebo změní usnesení, na základě kterého má být uzavřena smlouva, a to bez spravedlivého důvodu (například druhá smluvní strana po vyzvání odmítá smlouvu uzavřít), může být na obec vznesen nárok na náhradu škody z titulu předsmluvní odpovědnosti.

5.7.3 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

V praxi se lze často setkat s dotazem, zda příslušný orgán musí schvalovat vždy celý text smlouvy, nebo zda postačuje schválit pouze její podstatné náležitosti. Podle ustálené soudní judikatury **orgán obce celý text smlouvy schvalovat nemusí, postačuje, pokud příslušný orgán rozhodne pouze o podstatných náležitostech dané dispozice** (například u prodeje je nezbytné přesně určit alespoň druhou smluvní stranu, předmět prodeje a kupní cenu).

Osoba, která smlouvu poté za obec uzavírá (zpravidla starosta), může následně do textu smlouvy doplnit i další ujednání, která vzhledem k relevantním okolnostem vycházejí z již projevené vůle. Takto lze doplnit i taková ujednání, která je možné označit za podstatné (závažné) náležitosti smlouvy, avšak účelem jsou sjednávány v zájmu a k užitku obce. Ovšem v praxi může být mnohdy v rámci konkrétních smluvních ujednání sporné, zda mohou být doplněny až při uzavírání smlouvy, nebo musí být schváleny příslušným orgánem obce. V tomto ohledu je tedy nejvhodnější praxí, aby orgán obce schvaloval vždy celé texty smluv, případně kromě podstatných náležitostí též další zásadní či významná ujednání (podmínky smlouvy).

5.8 Uzavření smlouvy

Poté, co je majetkoprávní jednání (smlouva) schváleno příslušným orgánem obce, následuje prakticky poslední fáze procesu nakládání s majetkem, a sice projevení vůle za obec navenek. Obec je navenek ze zákona zastupována starostou[14], v případě starostovy nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci, místostarostou[15]. **Znamená to tedy, že smlouvu za obec uzavírá zpravidla starosta, v době jeho zastupování místostarosta.** Možné rovněž je, aby k uzavření smlouvy byl výslovně orgánem, který uzavření smlouvy schvaluje, namísto starosty pověřen místostarosta či dokonce jiný za zastupitelů obce.

Se zřetelem na úpravu občanského zákoníku pojednávající o zastupování právnické osoby jejími zaměstnanci, a to v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci, je možné, aby obec byla zastupována i prostřednictvím zaměstnanců. Zdůrazněme, že zaměstnanci mohou sami vůli za obec teoreticky vytvářet, avšak pouze v rozsahu, který je stanoven zákonem nebo na jeho základě (například prostřednictvím organizačního řádu nebo výslovného pověření příslušným orgánem – takto ovšem nelze zaměstnance pověřit výkonem vyhrazených pravomocí).

Obec se rovněž může, a to jako jakákoliv jiná osoba, nechat zastoupit jinou osobou, například na základě smlouvy příkazního typu, a jednat tak prostřednictvím třetí osoby. Je třeba ovšem rozlišovat mezi případy, kdy zmocněnec má přímo o uzavření smlouvy rozhodnout (tzn. vůli vytvořit a navenek projevit), nebo má pouze za obec smlouvu uzavřít (tzn. pouze projevit vůli navenek). Zatímco v prvním případě zmocněnec sám přímo vůli vytváří (je mu svěřena příslušným orgánem obce rozhodovací pravomoc), v druhém případě pouze navenek projevuje vůli, která byla již příslušným orgánem obce vytvořena.

5.8.1 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

Podmiňuje-li zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, **opatří se listina (typicky smlouva) o tomto právním jednání doložkou**, v níž bude potvrzeno splnění těchto podmínek. Chybějící doložka sice neplatnost právního jednání (smlouvy) nezakládá, avšak její existence ulehčuje pozici obce v případném soudním sporu o určení platnosti smlouvy. Doložka totiž zakládá presumpci správnosti právního jednání.

Konkrétní náležitosti, které by doložka měla obsahovat, zákon nestanovuje, nicméně rozhodně lze doporučit, aby byla co možná nejkonkrétnější a nepochybně označovala příslušné schvalovací rozhodnutí orgánu obce a zveřejněný záměr. Jako vhodnou lze doporučit i praxi, kdy přílohou doložky je i přímo kopie zveřejněného záměru a předmětného usnesení příslušného orgánu. Doložka může být přímo součástí textu smlouvy, ale taktéž může být přidána následně, například razítkem či zvláštní listinou.

14) § 103 odst. 1 zákona o obcích
15) § 104 odst. 1 zákona o obcích

5.9 Zveřejňování smluv v registru smluv

Od 1. 7. 2016, kdy nabyl účinnosti zákon o registru smluv, se rozšířily povinnosti obcí při nakládání s majetkem o povinnost zveřejňovat smlouvy v registru smluv.

Není-li zákonem stanoveno jinak (v tomto ohledu zákon pamatuje na celou řadu výjimek), **v registru smluv se zveřejňují veškeré soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejichž předmět plnění je vyšší než 50 000 Kč bez DPH** (uvedená hranice se nicméně vztahuje i na smlouvy bezúplatné – například darovací smlouva, kdy hodnota daru je vyšší než 50 000 Kč), **jejichž smluvní stranou je obec**, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, příspěvková organizace obce, ústav založený obcí, obecně prospěšná společnost založená obcí nebo právnická osoba, v níž má obec sama nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Pozor, povinnosti podle zákona o registru smluv **dopadají pouze na obce vykonávající rozšířenou působnost** (tzn. obce, které vykonávají přenesenou působnost v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností). **Povinnost uveřejnit smlouvu prostřednictvím registru smluv se tedy nevztahuje na obce, které rozšířenou působnost nevykonávají** (tj. obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu nebo obce s pověřeným obecním úřadem), také na příspěvkové organizace těmito obcemi zřízené nebo právnické osoby, v níž mají takové obce samy nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast.

Platí, že **smlouva**, na kterou se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, musí být uzavřena písemně a **zpravidla nabývá účinnosti nejdříve až dnem uveřejnění v registru smluv**. Výjimku mohou představovat smlouvy, které byly uzavřeny za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí.

Uzavřenou smlouvu je nutné vždy zaslat správci registru smluv k uveřejnění bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od uzavření smlouvy. **Pokud smlouva nebyla uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do 3 měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, je smlouva od počátku zrušena.**

5.10 Kontrola hospodaření

Kontrola představuje jeden ze základních předpokladů pro řádné a efektivní hospodaření s obecním majetkem. Kontrolu hospodaření obcí lze rozdělit na vnitřní, prováděnou obcí a jejími orgány, a na vnější, kterou provádějí nezávislé subjekty, stojící vně obce.

5.10.1 Vnitřní kontrola

Za obecný kontrolní orgán je možné považovat radu obce, případně komise coby její iniciativní a poradní orgány. Důležité postavení rady v procesu kontroly souvisí s její rolí zřizovatele vůči organizačním složkám a příspěvkovým organizacím obce. Velmi důležitými kontrolními orgány jsou rovněž výbory coby poradní a iniciativní kolektivní orgány zastupitelstva obce. Zvláštní postavení zaujímají zejména finanční výbor a kontrolní výbor. Ty musí zastupitelstvo zřídit přímo ze zákona.

Finanční výbor má ze zákona povinnost kontrolovat hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Finanční výbor je dále povinen plnit jakékoliv další úkoly, které mu zastupitelstvo uloží.

Kontrolní výbor má ze zákona povinnost kontrolovat, jak se plní usnesení zastupitelstva a rady obce a kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Kontrolní výbor je dále povinen plnit další kontrolní úkoly, které mu zastupitelstvo uloží.

Finanční i kontrolní výbor vyhotovují z kontrol zápisy. Ty obsahují, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy na opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápisy se předkládají zastupitelstvu, na jehož rozhodnutí závisí, zda se z kontrol vyvodí nějaké důsledky či opatření. Samotnému finančnímu nebo kontrolnímu výboru rozhodovací pravomoc k ukládání opatření nepřísluší.

V souvislosti s vnitřní kontrolou je třeba rovněž zmínit zákon o finanční kontrole, který obcím stanovuje povinnost zavést vnitřní kontrolní systém hospodaření s veřejnými prostředky. Jeho prvky jsou jednak **řídicí kontrola**, zahrnující finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci při přípravě operací před jejich schválením, a jednak **interní audit**. Ten přezkoumává a vyhodnocuje přiměřenost a účinnost řídicí kontroly při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání, vyúčtování a prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření.

5.10.2 Vnější kontrola

Stěžejním právním předpisem pro vnější kontrolu hospodaření obcí je **zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí**, na základě kterého mají obce povinnost své hospodaření podrobit každoroční kontrole. Podle volby obce je možný přezkum buď příslušným krajským úřadem, nebo zvoleným auditorem či auditorskou společností.

Výsledkem přezkumu hospodaření, který mj. zkoumá hospodaření a nakládání s majetkem obce, a to včetně zákonnosti jednotlivých majetkoprávních jednání, je zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření. Ta mj. obsahuje popis zjištěných chyb a nedostatků včetně uvedení povinností, které nebyly dodrženy.

Formu vnější kontroly ve vztahu k rozhodování o majetkoprávních jednáních představuje i **dozor ze strany**

státu prostřednictvím dozorové pravomoci Ministerstva vnitra nad obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. S dozorovou pravomocí souvisí i **pravomoc Ministerstva vnitra kontrolovat výkon samostatné působnosti obcí**. Při kontrole se zjišťuje, zda orgány obcí při výkonu samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy. Základní rozdíl mezi dozorem a kontrolou spočívá v tom, že zatímco předmětem dozoru je zákonnost konkrétního usnesení orgánu obce (například usnesení o uzavření kupní smlouvy), předmětem kontroly je prosté plnění povinností stanovených zákonem, a to bez jakékoliv nutné vazby na konkrétní usnesení orgánu obce (například zda bylo zasedání zastupitelstva svoláno řádným způsobem). Při této kontrole je však možné hodnotit jen soulad jednání obce s předpisy práva veřejného, nikoli práva soukromého (nelze například posuzovat porušení povinností podle občanského zákoníku či zákoníku práce).

V případě smlouvy o převodu vlastnictví může státní zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků[16].

Závěrem zmiňme i obecný kontrolní mechanismus v podobě **kontroly vykonávané občany**, a to přímo prostřednictvím zákona o obcích[17] nebo prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím.

16) § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

17) § 16 a násl. zákona o obcích

Občan má například právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, podávat orgánům návrhy, připomínky a podněty apod.

Související předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole),
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
- zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
- zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

Literatura a užitečné odkazy

- Furek, Adam; Jírovec, Tomáš. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. 100 s. ISBN 978-80-87544-24-2
- Havlan, Petr. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 306 s. ISBN 978-807-1796-176
- Havlan, Petr. Veřejný majetek. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 169 s. ISBN 978-80-210-5606-0
- Havlan, Petr; Janeček, Jan et al. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014. 400 s. ISBN 978-80-7502-057-4
- Hendrych, Dušan et al. Správní právo: obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1
- Kadečka, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-717-9794-4
- Kočí, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-8757-628-1
- Kopecký, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Vyd. 2. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2017. 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6

- Kopecký, Martin et al. Zákon o obcích – Komentář. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 376 s. ISBN 978-80-7552-862-9
- Pospíšil, Petr et al. Právnické osoby obcí a krajů. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 262 s. ISBN 9788073579821
- Vedral, Josef et al. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1

- https://www.epravo.cz
- http://www.elaw.cz
- https://poradnaproobce.cz
  https://www.pravniprostor.cz
- http://www.smocr.cz

6 Veřejné zakázky

Mgr. Monika Prudilová
Mgr. Veronika Svobodová

Snad každému z vás se pravděpodobně vybaví některá z mediálních kauz týkající se přijímání úplatků, různých nezákonných machinací, nebo zadávání tzv. z ruky bez soutěže. Právě tyto „ostře sledované" případy bývají mnohdy spojovány s veřejnými zakázkami. Není divu, že se jich zastupitelé obávají. Jsou tyto obavy oprávněné, nebo jim lze účinně předejít?
Důvod mediálního zájmu o veřejné zakázky spočívá především v kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Obec na základě svého rozpočtu rozhoduje nejen o tom, co a kdy bude nakupovat, ale také o tom, kdo bude jejím dodavatelem a kolik mu za to zaplatí. Při rozhodování však nemůže postupovat libovolně nebo tak, jak se mnohdy zdá logické a ekonomicky nejvýhodnější, ale tak, jak jí závazně ukládají právní předpisy. V opačném případě může být porušena rozpočtová kázeň, spáchán přestupek či dokonce trestný čin. Aby vás neblahé konce chybného rozhodování nestrašily, je dobré znát alespoň základní principy právní úpravy veřejného investování a zadávání veřejných zakázek. Zde jsou.

6.1 Úvod do veřejných zakázek a základní pojmy

V podstatě cokoliv, co obec nakupuje, zprostředkuje veřejná zakázka. Ať už nakupujete tužky, papír do tiskárny, stavíte školu nebo cyklostezku. Při těchto nákupech vám mnohdy ani nemusí docházet, že nestačí řídit se pohledem řádného hospodáře a nakupovat tak, jak je v daném místě a čase obvyklé, případně tak, jak by člověk nakupoval sám jako spotřebitel nebo podnikatel. Celá právní úprava zadávání veřejných zakázek vychází z pravidel evropských zadávacích směrnic a jejich smyslem je ochránit hospodářskou soutěž. Uvědomit si smysl, proč vůbec je zadávání veřejných zakázek tak přísně regulováno, když laicky by bylo dostačující nakoupit nejlepší kvalitu za nejnižší cenu, vám může pomoci pochopit podstatu pravidel zadávání veřejných zakázek a vypořádat se s mnohými jejími důsledky. Ty v praxi mohou způsobit, že zadavatel je onou ochranou hospodářské soutěže veden ke zdánlivě nehospodárným krokům.

Veřejnou zakázku je třeba odlišovat od běžné „zakázky" v soukromoprávních vztazích. Pokud obec zadává veřejnou zakázku, vystupuje jako tzv**. zadavatel**. Tedy ten, kdo určuje, co, kdy a jak bude nakupovat. Proti tomu **dodavatel** je tím, kdo má zájem poptávku zadavatele uspokojit a zásadně proto musí respektovat znění poptávky, na niž reaguje svojí nabídkou. Zadavatel za poskytnuté plnění musí dodavateli vždy poskytnout protiplnění, nejčastěji v podobě zaplacení kupní ceny. Výsledkem zadávání veřejné zakázky pak musí být smlouva, která vztah mezi zadavatelem a dodavatelem písemně stvrdí.

V právní úpravě zadávání veřejných zakázek vystupují do popředí tzv. **zásady zadávání**. Jsou čtyři: zákaz diskriminace, transparentnost, přiměřenost a rovné zacházení. Na rozdíl od konkrétních zákonných pravidel jsou zadávací zásady stanoveny obecně, a proto se mohou pružně aplikovat na jakýkoli postup zadavatele. I když třeba zadavatel postupuje zcela v souladu s konkrétním zákonným pravidlem, jeho postup může být chybný právě z důvodu nedodržení některé ze zadávacích zásad. Například i v případě, že zadavatel stanoví lhůtu pro podání nabídek o den delší, než je minimální zákonná lhůta, neznamená to, že její délka a priori nemůže být v rozporu se zákonem. Postup zadavatele prostě může být i tak v rozporu se zásadou přiměřenosti. Byl povinen s ohledem na specifika veřejné zakázky stanovit lhůtu pro podání nabídek delší, protože primární povinností vycházející ze zásad, je stanovit takovou lhůtu pro podání nabídek tak, aby byla dostačující pro zpracování nabídek. (Zadavatel je oprávněn stanovit lhůty potřebné k průběhu zadávacího řízení. Délka lhůt musí být stanovena tak, aby byla zajištěna přiměřená doba pro vyžadované úkony dodavatelů[1]).

1) § 36 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek

Základní normou, která zadávání veřejných zakázek upravuje, a do které budete muset vždy nahlédnout při řešení problémů či postupu zadavatele, je **zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)**[2]. Vedle zákona existují další prováděcí právní předpisy, které jsou pro zadavatele taktéž závazné[3].

Vedle právních předpisů mohou existovat další závazná pravidla, která musí zadavatel při zadávání veřejné zakázky dodržovat. Jistě jste se už setkali s projekty, které obce realizují na základě obdržené dotace. Protože dotační prostředky jsou též veřejnými prostředky, jejich utrácení podléhá zákonné regulaci. Nad rámec pravidel daných zákonem poskytovatel dotace často stanoví jejímu příjemci další vlastní pravidla. Nejčastěji jde o národní dotační programy či o dotace z prostředků Evropské unie a jejích investičních a strukturálních fondů.

V obci jste se také pravděpodobně setkali s nějakým vnitřním předpisem. I ten (směrnice, metodika) může upravovat pravidla zadávání veřejných zakázek (nejčastěji veřejných zakázek malého rozsahu). Musí se jím řídit především zaměstnanci obce a jeho dodržování je třeba kontrolovat.

6.2 Předpokládaná hodnota

Stanovení předpokládané hodnoty je jedním z klíčových kroků hned v první fázi zadávání veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je zjednodušeně řečeno finanční odhad zadavatele o kupní ceně, za niž poptávané plnění získá. Zadavateli slouží primárně k tomu, aby na základě její výše stanovil tzv. **režim veřejné zakázky**. Režimy veřejných zakázek s ohledem na výši předpokládané hodnoty existují dva: **podlimitní a nadlimitní**. Obce zadávají nejčastěji veřejné **zakázky malého rozsahu**, které jsou nejméně právně regulovány, a nespadají proto ani do jednoho z těchto režimů, jelikož se na ně uplatňuje výjimka z povinnosti zadávat je v zadávacím řízení. Neznamená to však, že nejsou veřejnou zakázkou a že se na ně právní úprava vůbec neuplatní, či že je snad může zadavatel zadávat, jak chce. Obecná pravidla, včetně zadávacích zásad, se totiž uplatní i na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Z praxe: *Logickým zájmem zadavatele bývá svazovat svůj postup co nejmírnějšími pravidly, a tak by vás mohlo napadat, že jednoduše stanovíte předpokládanou hodnotu co nejnižší, tedy nejlépe v limitu pro veřejné zakázky malého rozsahu. Takový (účelový) postup by se vám nemusel vyplatit, protože zákonná pravidla tento proces velmi pečlivě upravují, a to ať se jedná o veřejnou zakázku za 5 000 Kč nebo za 5 000 000 Kč.*

Základní pravidlo zní, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky se stanoví ke dni zahájení zadávacího řízení, a to na základě zkušeností zadavatele s předchozími zakázkami anebo na základě informací získaných průzkumem trhu. Případně se stanoví k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení[4]. Zároveň se musí do předpokládané hodnoty započíst vše, co s veřejnou zakázkou souvisí, tedy především hodnoty za všechna plnění, která budou plynout dodavateli[5]. Důležitá pro stanovení výše předpokládané hodnoty je doba, na kterou se uzavírá smlouva na veřejnou zakázku. Základní pravidlo dále říká, že zadavatel musí předpokládanou hodnotu vypočítat podle délky trvání smlouvy, a pokud je smlouva uzavřena na dobu neurčitou, určuje se tak, jak odpovídá délce čtyř let[6].

Z praxe: *V obcích se setkáváte nejčastěji s veřejnými zakázkami malého rozsahu. V tomto případě si dejte pozor na zvláštní pravidlo pro stanovení předpokládané hodnoty. Ta se podle něj stanoví k okamžiku zadání veřejné zakázky (okamžikem zadání veřejné zakázky je uzavření písemné smlouvy). Jak tedy postupovat při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu? Uveďme jako příklad následující kroky:*

- *Zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky (na dodávky/služby) ve výši například 1 800 000 Kč bez DPH, tedy v limitu veřejné zakázky malého rozsahu (do 2 000 000 Kč bez DPH včetně).*
- *Zadavatel v souladu se stanovenou předpokládanou hodnotou veřejné zakázky zahájí výběrové řízení, z něhož jako vítězná nabídka vzejde nabídka s nabídkovou cenou 2 012 000 Kč bez DPH. Hodnota tedy převyšuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu (2 000 000 Kč bez DPH).*
- *Zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky k momentu zadání veřejné zakázky, tj. k momentu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.*
- *Nabídková cena vybraného dodavatele, převyšující limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, znemožňuje uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, jelikož předpokládaná hodnota veřejné zakázky odpovídá podlimitnímu režimu, nikoliv veřejné zakázce malého rozsahu, a taková zakázka má být zadána v zadávacím řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek.*
- *Zadavatel zruší výběrové řízení a veřejnou zakázku bude nově zadávat v režimu podlimitním, aby za předpokladu obdobné výše nabídkových cen předešel povinnosti opět zrušit výběrové řízení.*

Jak z příkladu vyplývá, správně stanovená předpokládaná hodnota má klíčový dopad na správnost celého postupu zadavatele. Obezřetnost je na místě, a pokud chcete mít jistotu, že postupujete správně, veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou těsně u limitu zakázky malého rozsahu zadejte raději v podlimitním režimu.

6.3 Režimy veřejných zakázek a druhy zadávacích řízení

Pro zadání veřejné zakázky v souladu se zákonem je nutné zařadit veřejnou zakázku do správného režimu. Jak už jsme zmínili, zákon rozlišuje dva režimy veřejných zakázek na základě předpokládané hodnoty, a to podlimitní režim a nadlimitní režim.

2) zákon o zadávání veřejných zakázek
3) seznam prováděcích právních předpisů
4) § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek
5) § 16 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek
6) § 20 – 22 zákona o zadávání veřejných zakázek

Finanční limity pro zařazení veřejných zakázek do odpovídajících režimů jsou stanoveny v nařízení vlády, které se mění každé dva roky, a to v souvislosti s aktuálně účinnou právní úpravou Evropské unie[7]. Zadavatel musí v prvé řadě určit, zda se jedná o veřejnou zakázku na stavební práce, na dodávku či službu a následně podle předpokládané hodnoty určí režim veřejné zakázky. **Uvádíme hodnoty platné pro územní samosprávné celky od 1. 1. 2018:**

	VZ na dodávky a služby		VZ na stavební práce	
	Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH		Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH	
	od	do	od	do
VZ malého rozsahu	0	2 000 000	0	6 000 000
Podlimitní VZ	2 000 000	5 944 000	6 000 000	149 224 000
Nadlimitní VZ	5 944 000	neurčeno	149 224 000	neurčeno

Finanční limity vztahující se k veřejné zakázce malého rozsahu neplynou z nařízení, ale jsou dány přímo zákonem.

Veřejné zakázky podlimitní a nadlimitní musí být zadávány v jednom z druhů zadávacích řízení, jejichž postup upravuje zákon o zadávání veřejných zakázek. Pro veřejné zakázky malého rozsahu platí výjimka: zadavatel není povinen zakázky malého rozsahu zadávat v zadávacím řízení, je však povinen dodržet zadávací zásady[8]:

- transparentnosti,
- přiměřenosti,
- rovného zacházení,
- zákazu diskriminace.

Zadávací řízení je zákonem stanovený postup při zadávání veřejných zakázek. Zadavatel není povinen v zadávacím řízení zadávat veřejné zakázky malého rozsahu, v praxi se proto zadávání veřejných zakázek malého rozsahu označuje termínem „výběrové řízení". Pokud se jedná o veřejnou zakázku nadlimitní či podlimitní, musí být zadavatelem zadána v některém zadávacím řízení.

Zadavatel by měl před zadáváním veřejné zakázky postupovat obecně v těchto čtyřech krocích:

1. určení druhu veřejné zakázky podle předmětu plnění – na služby/dodávky/stavební práce,
2. stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky,
3. určení režimu veřejné zakázky podle předpokládané hodnoty – nadlimitní/podlimitní/malého rozsahu,
4. určení druhu zadávacího řízení, ve kterém bude veřejná zakázka zadávána.

Jednotlivé druhy zadávacích řízení jsou výslovně uvedeny v zákoně o zadávání veřejných zakázek[9]:

a) zjednodušené podlimitní řízení,
b) otevřené řízení,
c) užší řízení,
d) jednací řízení s uveřejněním,
e) jednací řízení bez uveřejnění,
f) řízení se soutěžním dialogem,
g) řízení o inovačním partnerství,
h) koncesní řízení,
i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Nejčastěji využívané druhy zadávacích řízení jsou zjednodušené podlimitní řízení a otevřené řízení.

Ve **zjednodušeném podlimitním řízení** může zadavatel zadat všechny podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby, a podlimitní stavební zakázky s předpokládanou hodnotou **do 50 mil. Kč** bez DPH. Zjednodušené podlimitní řízení by mělo být pro zadavatele administrativně a časové méně náročné než jiné druhy zadávacích řízení. Hlavním ulehčením jsou kratší lhůty než u jiných zadávacích řízení. Dodavatelé v tomto druhu řízení mohou prokazovat svou kvalifikaci v nabídkách pouhým čestným prohlášením a zadavatel nesmí tento zjednodušený způsob prokazování kvalifikace nijak omezovat (zadavatel ale musí u vybraného dodavatele ověřit/zkontrolovat originály požadovaných dokladů před podpisem smlouvy). Zadavatel má možnost se rozhodnout, jaká kvalifikace bude požadována, případně (například v případě jednodušších zakázek), že kvalifikace po dodavatelích nebude vyžadována vůbec. Lhůta pro podání nabídek musí činit alespoň 11 pracovních dnů a zadávací dokumentace musí být na profilu zadavatele uveřejněna alespoň do konce této lhůty. O podaných nabídkách zadavatel nesmí s účastníky jednat[10].

Otevřené řízení se od zjednodušeného podlimitního řízení liší delšími lhůtami, ale zejména pak možností jeho využití i u všech stavebních zakázek a v nadlimitním režimu. V otevřeném řízení si zadavatel může v zadávací dokumentaci vyhradit, že dodavatelé nemohou kvalifikaci prokazovat čestným prohlášením. Určitá část kvalifikace (základní a část profesní kvalifikace) v nadlimitním režimu musí být vyžadována vždy[11]. Stejně jako u zjednodušeného podlimitního řízení nelze v otevřeném řízení jednat s účastníky o jejich nabídkách.

6.4 Proces veřejných zakázek

Veřejné zakázky malého rozsahu se od podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek liší mírou požadavků, které zákon klade na jejich průběh. Zjednodušeně lze říci, že čím dražší zakázka – tj. čím vyšší předpokládaná hodnota zakázky, tím více bude mít zadavatel povinností během zadávacího procesu. Ačkoliv zákon o zadávání veřejných zakázek je proti předchozímu znění zákona v mnohém méně formalistický, základní požadavky na jednotlivé instituty zadávacího řízení zůstaly zachovány.

U veřejné zakázky malého rozsahu zadavatel není povinen dodržovat žádná speciální pravidla týkající se průběhu veřejné zakázky. Zadavatel u veřejné zakázky malého

7) nařízení vlády č. 471/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek
8) § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek
9) § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek
10) Úpravu zjednodušeného podlimitního řízení nalezneme v § 53 zákona o zadávání veřejných zakázek.
11) § 73 odst.1 a odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek

rozsahu nemusí zveřejňovat zadávací dokumentaci na profilu zadavatele (ani na žádném jiném místě – například na úřední desce) a nejsou stanoveny téměř žádné dokumenty, které by zadavatel musel během procesu výběru pořizovat. U zakázky malého rozsahu se zadavatel musí řídit pouze základními principy zadávání veřejných zakázek[12]. To však nevylučuje, že zadavatel nebude nucen i u zakázky malého rozsahu postupovat podle předem daných pravidel upravených například v interním předpisu zadavatele (směrnice na zadávání veřejných zakázek) či v metodickém pokynu poskytovatele dotace u zakázek financovaných z cizích zdrojů. Mějte na paměti, že na veřejné zakázky malého rozsahu se uplatní Část první Obecná ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek – zejména pak ustanovení týkající se předpokládané hodnoty, druhů veřejných zakázek a základní ustanovení. Na zakázky malého rozsahu dopadá taktéž ustanovení týkající se povinnosti zveřejnit smlouvu uzavřenou s vybraným dodavatelem[13]. Pokud smlouva plynoucí z veřejné zakázky přesáhne 500 000 Kč bez DPH, je zadavatel povinen zveřejnit tuto smlouvu do 15 dní od uzavření na profilu zadavatele a současně po ukončení realizace veřejné zakázky zveřejnit výši skutečně uhrazené ceny. Jak je patrné, týká se tato povinnost i většiny zakázek malého rozsahu.

Existují tři základní **způsoby zadání veřejné zakázky malého rozsahu:**

1. přímé zadání: zadavatel osloví jednoho konkrétního dodavatele a uzavře s ním smlouvu, případně provede objednávku,
2. uzavřená výzva: zadavatel osloví uzavřený okruh dodavatelů, které vyzve k podání nabídky,
3. otevřená výzva: zadavatel veřejně oznámí svůj zájem zadat veřejnou zakázku (například na úřední desce nebo na profilu zadavatele).

Zadavatel musí při výběru způsobu zadání přihlížet k předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Přímé zadání je možné zejména u menších veřejných zakázek. Čím vyšší bude předpokládaná hodnota a čím více se bude tato hodnota blížit zákonným limitům pro podlimitní režim, o to více by měl zadavatel využívat transparentnější pravidla, která dávají možnost účasti většímu počtu dodavatelů.

Velmi zjednodušeně lze **průběh veřejné zakázky** (zakázky malého rozsahu, podlimitní i nadlimitní) shrnout do těchto bodů:

1. Zveřejnění **zadávací dokumentace** (tj. dokumentace týkající se poptávaného plnění, na základě které mohou dodavatelé zpracovat nabídky; jak již uvedeno, u zakázky malého rozsahu není zveřejnění zadávací dokumentace povinné), případné **oslovení dodavatelů** k podání nabídky (u některých podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek jsou navíc odesílány formuláře do Věstníku veřejných zakázek a do Úředního věstníku Evropské unie).
2. Běží **lhůta pro podání nabídek**, během níž je možné vyřizovat dotazy účastníků k zadávané veřejné zakázce prostřednictvím tzv. žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace.
3. Po skončení lhůty pro podání nabídek probíhá **otevírání nabídek**, u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek musí otevírání proběhnout bez zbytečného odkladu po skončení lhůty pro podání nabídek a musí být veřejné (výjimku tvoří elektronické nabídky, jejichž otevírání je neveřejné i u zadávacích řízení); pro otevírání nabídek zadavatel často jmenuje **komisi** (komise však nejsou povinné jak u zakázek malého rozsahu, tak ani u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek).
4. **Posouzením a hodnocením nabídek** může zadavatel opět pověřit komisi, obdobně však jako u otevírání nabídek nejsou komise pro hodnocení povinné ani u zadávacích řízení (výjimku tvoří veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou nad 300 mil. Kč). Velkou úlevou pro zadavatele proti předchozí zákonné úpravě je možnost hodnocení nabídek před jejich posouzením. Zadavatel v takovém případě vyhodnotí nabídky, aniž by je nijak kontroloval. Kontrolu nabídky čili tzv. posouzení nabídky (tj. zda nabídka splňuje zadávací podmínky) v takovém případě provádí zadavatel pouze u jedné vybrané nabídky, která nejlépe splnila hodnotící kritéria.
5. **Výběr nejvhodnější nabídky** je proveden na základě tzv. rozhodnutí o výběru.
6. Před podpisem smlouvy může být u některých veřejných zakázek požadováno doložení dalších dokladů nebo vzorků, případně zadavatel vyzývá vybraného dodavatele k doložení originálů či ověřených kopií dokladů ke kvalifikaci, pokud je již nemá k dispozici (neplatí u veřejných zakázek malého rozsahu).
7. U podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek nově přibyla zadavateli povinnost ověřovat údaje o skutečném majiteli v tzv. **Evidenci skutečných majitelů.**
8. V případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek nově přibyla zadavateli povinnost ověřovat, zda dodavatelé, kteří mají charakter akciové společnosti, mají své akcie vydány výlučně zaknihované[14].
9. Do patnácti dnů od uzavření smlouvy musí zadavatel u všech veřejných zakázek, ve kterých výsledná cena ve smlouvě překročila 500 000 Kč bez DPH, **uveřejnit smlouvu na profilu zadavatele**. Tato povinnost platí i pro všechny dodatky smlouvy, které musí být rovněž do patnácti dnů od uzavření zveřejněny na profilu zadavatele.
10. U zadávacích řízení je zadavatel povinen odeslat **oznámení o výsledku** do Věstníku veřejných zakázek (případně do Úředního věstníku Evropské unie) a rovněž zpracovat a uveřejnit tzv. písemnou zprávu zadavatele[15].
11. Pokud byl zadavatel povinen uveřejnit smlouvu na profilu zadavatele, pak se na něj vztahuje i povinnost **zveřejnit výši skutečně uhrazené ceny**[16] po ukončení plnění smlouvy.

Za obec vystupuje a jedná starosta. Starosta, případně rada obce, pokud je zřízena, rozhoduje o výsledku

12) § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek
13) § 219 zákona o zadávání veřejných zakázek
14) § 48 odst. 7 a odst. 9 zákona o zadávání veřejných zakázek
15) § 217 zákona o zadávání veřejných zakázek
16) § 219 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek

výběrového či zadávacího řízení – tedy o výběru dodavatele a podpisu smlouvy s vítězným dodavatelem. Vnitřní směrnicí lze nastavit i další, přísnější schvalovací mechanismy nad rámec zákona[17].

6.5 Kritéria k hodnocení

V široké veřejnosti velmi dlouho převažoval názor, že jediný možný způsob hodnocení nabídek ve veřejných zakázkách je tzv. na cenu, kdy nabídka s nejnižší cenou se stane nabídkou vítěznou. Každého ale musí napadnout, že jsou případy, kdy cena není tím nejdůležitějším, co zadavatele bude zajímat a na čem mu nejvíce záleží. Typickým příkladem může být například potřeba brát zřetel na design nebo estetické vlastnosti. Stejně tak může být zcela oprávněným zájem zadavatele vedle ceny hodnotit také kvalitu plnění (například rychlost dodání, ekologické aspekty, životnost atd.). I všechny tyto aspekty mohou být předmětem hodnocení. Nedržte se proto zaryté představy o jediném možném hodnocení, byť jde velmi často o způsob nejjednodušší.

Zákon o zadávání veřejných zakázek stanoví jako jediné kritérium hodnocení ekonomickou výhodnost nabídek. V rámci této výhodnosti lze hodnotit jak nejnižší nabídkovou cenu, tak kvalitu. Pokud zadavatel hodnotí kvalitu, postupuje nejčastěji tak, že hodnotí nejvýhodnější poměr mezi nabídkovou cenou a kvalitou. Zákon mu však také umožňuje nabídkovou cenu stanovit pevně a hodnotit pouze kvalitu.

Mezi nejčastější **kritéria kvality** patří[18]:

- technická úroveň,
- estetické nebo funkční vlastnosti,
- uživatelská přístupnost,
- sociální, environmentální nebo inovační aspekty,
- organizace, kvalifikace nebo zkušenost osob, které se mají přímo podílet na plnění veřejné zakázky v případě, že na úroveň plnění má významný dopad kvalita těchto osob,
- úroveň servisních služeb včetně technické pomoci, nebo
- podmínky a lhůta dodání či dokončení plnění.

V praxi podle minulého zákona museli zadavatelé v první fázi vždy nabídky posuzovat (zda je nabídka úplná, zda je podána osobou oprávněnou za dodavatele jednat, zda v ní nejsou rozpory atd.) a teprve poté mohli nabídky hodnotit. Tento postup byl velmi náročný, a proto od něj právní úprava v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek upustila. Nově umožňuje zadavatelům vybrat si, zda budou prvně nabídky posuzovat a poté hodnotit, nebo naopak[19]. Velmi často, typicky pokud je hodnocena pouze nejnižší nabídková cena, je pro zadavatele daleko snazší provést nejprve hodnocení (pouze seřadí nabídky podle nabídkových cen) a pak se posuzuje pouze vítězná nabídka vybraného dodavatele. Tím si namísto posuzování všech obdržených nabídek velmi usnadní práci.

U hodnocení je důležité dodržet především zásadu transparentnosti. Z dokumentace o veřejné zakázce musí být patrné, jak přesně zadavatel nabídky hodnotil a na základě jakých kritérií.

6.6 Uveřejňování

I u zakázky malého rozsahu se v případě, že cena smlouvy plynoucí z veřejné zakázky přesáhne 500 000 Kč bez DPH, zadavatel neobejde bez tzv. **profilu zadavatele**. Profil zadavatele je elektronický nástroj, který umožňuje neomezený dálkový přístup a na kterém zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám. Zjednodušeně řečeno jde o webovou stránku, podléhající speciálnímu zabezpečení, na níž zadavatel zveřejňuje informace k veřejným zakázkám. Seznam všech profilů je možné nalézt na stránkách Věstníku veřejných zakázek[20].

Zadavatel by měl mít na paměti, že podle zákona o zadávání veřejných zakázek je dovoleno mít pouze jeden aktivní profil. Jedinou výjimku tvoří tzv. Národní elektronický nástroj (dále jen „NEN“). Pokud zadavatel používá k zadávání veřejných zakázek i NEN jako svůj profil zadavatele, pak může mít ještě jeden další, jiný aktivní profil zadavatele. Všechny další profily zadavatele, které mohl zadavatel v minulosti taktéž využívat při administraci veřejných zakázek, musí být buď „zrušené“ nebo „neaktivní“. Veškeré informace ze „zrušeného“ profilu musel zadavatel exportovat na nový profil. Proti tomu u „neaktivního“ profilu mohl zadavatel veškeré informace ponechat, avšak odkaz na neaktivní profil musel zveřejnit na aktivním profilu zadavatele. Pokud by zadavatel při kontrole zjistil, že má ve Věstníku veřejných zakázek zveřejněn více než jeden aktivní profil, musí neprodleně ostatní profily zrušit, a to pomocí formuláře „CZ 06 – Zrušení/zneaktivnění profilu zadavatele“. Přímo ve formuláři zadavatel vybere, zda profil hodlá zrušit či zneaktivnit.

U zadávacích řízení zadavatel zveřejňuje na profilu zadavatele zadávací dokumentaci včetně jejího případného vysvětlení. U všech veřejných zakázek, u nichž veřejný zadavatel uzavřel smlouvu s cenou přesahující 500 000 Kč bez DPH, se zveřejňuje i tato smlouva včetně všech dodatků a současně po ukončení plnění smlouvy zadavatel uveřejní i výši skutečně uhrazené ceny. Smlouva, případné dodatky i výše skutečně uhrazené ceny jsou povinně zveřejněny na profilu zadavatele. Podle zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že pokud zadavatel smlouvu zveřejní podle jiného právního předpisu, nemusí už smlouvu zveřejňovat na profilu zadavatele. „Jiným právním předpisem“ mínil zákonodárce zejména zákon o registru smluv[21]. Jestliže zadavatel zveřejní například smlouvu s cenou 600 000 Kč bez DPH v registru smluv, pak již nemusí takovou smlouvu zveřejňovat na profilu zadavatele. Nutno podotknout, že opačně daný princip nefunguje. Kdyby zadavatel, který je povinným subjektem podle zákona o registru smluv, zveřejnil smlouvu pouze na profilu zadavatele a nikoliv v registru smluv, nesplnil by uveřejňovací povinnost podle jiného právního předpisu.

17) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
18) § 116 odst. zákona o zadávání veřejných zakázek
19) § 39 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek
20) https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/
21) zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

Z praxe: *Veřejný zadavatel uzavřel ve veřejné zakázce smlouvu s cenou například 550 000 Kč bez DPH, mohou nastat následující modelové situace.*

A) Zadavatel zveřejní smlouvu na svém profilu i v registru smluv = správný postup.

B) Zadavatel zveřejní smlouvu pouze v registru smluv = správný postup.

C) Zadavatel zveřejní smlouvu pouze na svém profilu. O správný postup půjde pouze v případě, že zadavatel není povinen zveřejnit smlouvu podle jiného právního předpisu (v případě obcí jsou povinnými subjekty podle zákona o registru smluv pouze obce III. typu). Tak mohou nastat v zásadě dvě varianty: buď správný postup u obcí I. a II. typu, nebo nesprávný postup u obcí III. typu.

V zadávacích řízeních (tedy nikoliv u veřejných zakázek malého rozsahu) je zadavatel kromě zveřejňování na profilu zadavatele taktéž povinen zveřejňovat příslušné dokumenty ve Věstníku veřejných zakázek či Úředním věstníku Evropské unie. Pro jednotlivá zadávací řízení existují různé typy formulářů, které zadavatel do věstníků odesílá[22]. Pro snazší orientaci je vhodné využít například i metodiku Ministerstva pro místní rozvoj k dané vyhlášce, která je volně dostupná na portálu veřejných zakázek[23].

6.7 Elektronizace ve veřejných zakázkách

Ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek týkající se elektronizace[24] bude účinné pro všechny veřejné zadavatele (tedy i pro obce) **od 18. října 2018**. Od tohoto data bude písemná komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacím řízení probíhat pouze elektronicky. K dané povinnosti neexistuje žádné přechodné ustanovení v zákoně. Na veřejné zakázky, které tak zadavatel zahájil před 18. říjnem 2018 a do daného data neukončil, se bude při další administraci vztahovat povinnost elektronické komunikace. Tato informace je důležitá zejména u formy podávání nabídek. **Zadavatel bude moci přijímat nabídky od 18. října 2018 pouze v elektronické podobě pomocí tzv. elektronického nástroje**. Co to v praxi znamená? Podávání nabídek v listinné podobě již nebude možné. U veřejných zakázek vyhlášených od srpna 2018 by měl zadavatel raději sledovat lhůtu pro podání nabídek. V případě, že by tato lhůta například z důvodu několikerých vysvětlení zadávací dokumentace byla prodloužena tak, že by skončila 18. října 2018 a později, musí zadavatel upravit zadávací dokumentaci, aby mohl přijímat nabídky pouze v elektronické podobě, tj. stanovit požadavek na elektronickou formu nabídek a uvést další, zejména technické informace, které jsou nezbytné pro podání nabídky elektronickou formou.

Povinná elektronizace se však netýká veřejných zakázek malého rozsahu. U veřejných zakázek malého rozsahu bude tedy i po říjnu 2018 možné nadále přijímat nabídky v listinné podobě (daný závěr vychází ze stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj).

Nová povinnost pro zadavatele a dodavatele, tj. že musí u zadávacích řízení po 18. říjnu 2018 vzájemně komunikovat pouze elektronicky, se **týká zejména:**

- dotazů a vysvětlování zadávací dokumentace,
- příjmu nabídek,
- výzev k vysvětlení nabídek a vysvětlení poskytnutých dodavatelem.

Zadavatel si může k elektronické komunikaci zvolit například e-mail, datovou schránku či elektronický nástroj. Pro příjem nabídek však zadavatel musí využít vždy **elektronický nástroj**. Nabídky tudíž nelze podávat například přes e-mail či datovou schránku. Elektronický nástroj je programové vybavení, které musí splňovat náležitosti dané zákonem a vyhláškami. Velmi zjednodušeně lze říci, že elektronický nástroj je webová stránka, která podléhá speciálním podmínkám a zabezpečení. Její pomocí může zadavatel přijímat elektronické nabídky či elektronicky komunikovat s účastníky zadávacího řízení. Elektronickým nástrojem je i profil zadavatele. Pouze některé profily zadavatelů však umožňují i elektronický příjem nabídek (někteří poskytovatelé profilů tuto službu nabízí zadavatelům k aktivaci). Po 18. říjnu 2018 bude zadavatel v zadávacím řízení potřebovat elektronický nástroj alespoň pro příjem nabídek (další komunikaci s dodavateli může zajistit pomocí e-mailu či datové schránky). Na trhu jsou k dispozici jak komerčně poskytované elektronické nástroje, tak státem vytvořený tzv. Národní elektronický nástroj NEN. NEN je pro všechny své uživatele k dispozici bezplatně.

Elektronický nástroj musí splňovat řadu technických parametrů, které jsou stanoveny zákonem o zadávání veřejných zakázek a prováděcími právními předpisy[25]. Požadavek na certifikaci není u elektronického nástroje povinný. Certifikátem je však vždy možné prokázat soulad elektronického nástroje s právními předpisy. Elektronický nástroj bez certifikátu může rovněž splňovat veškeré náležitosti zákona. Bude však na zadavateli, aby si jiným vhodným způsobem ověřil a prokázal, že veškeré požadavky zákona jsou splněny. S ohledem na poměrně komplikované technické podmínky elektronického nástroje by se v případném řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže mělo jednat nejlépe o znalecký posudek odborníka v informačních technologiích. Seznam všech elektronických nástrojů, které obdržely certifikát, je k dispozici dostupná na portálu veřejných zakázek[26].

V rámci elektronické komunikace je důležité pamatovat na fikci doručení u datové schránky a elektronického nástroje. Při komunikaci prostřednictvím datové schránky je dokument doručen dodáním do datové schránky

22) Veškeré podrobnosti jsou upraveny vyhláškou č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele.

23) www.portal-vz.cz

24) § 211 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek

25) Zejména pak vyhláškou č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody.

26) http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/Seznam-certifikovanych-el-nastroju-dle-zakona-c-134-2016-Sb

adresáta[27]. Dokument tedy není doručen, až když se adresát do datové schránky například přihlásí, ale jakmile dorazí do datové schránky adresáta, což je v zásadě ihned po odeslání. Toto pravidlo platí jak ve vztahu dodavatel –> zadavatel, tak naopak. Obdobný princip se aplikuje při doručování pomocí elektronického nástroje. Dokument je doručen okamžikem přijetí datové zprávy na elektronickou adresu adresáta v elektronickém nástroji[28]. A pozor, datová schránka není elektronickým nástrojem a prostřednictvím datové schránky nelze přijímat nabídky v elektronické podobě.

Časté otázky

1. Obec plánuje zadat veřejnou zakázku na stavební práce spočívající ve vybudování nových obecních chodníků. Jak má správně stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, pokud chce poskytnout část materiálu z vlastních zdrojů? Pokud zadavatel disponuje například značnou zásobou zámkové dlažby a ve snaze snížit své náklady na plánovanou veřejnou zakázku poskytne tuto zámkovou dlažbu k použití vybranému dodavateli, který nové obecní chodníky vybuduje, je povinen hodnotu této zámkové dlažby započítat do předpokládané hodnoty plánované veřejné zakázky[29].

2. Na základě jakých předchozích zakázek může zadavatel stanovit předpokládanou hodnotu? Zákon o zadávání veřejných zakázek hovoří pouze o pojmu „zakázky" nikoliv „veřejné zakázky". Z toho lze usuzovat, že zadavatel může vycházet z jakýchkoliv nákupů, které v minulosti realizoval, ale nebyly předmětem zadávacího nebo výběrového řízení. Stejně tak může vycházet z cen zakázek či veřejných zakázek jiných zadavatelů, nemusí to být jeho vlastní zakázky. Vždy však musí být splněna věcná shoda co do předmětu zakázky.

V případě, že zadavatel zruší zadávací či výběrové řízení a rozhodne se jej opakovat s totožným předmětem, může vyjít také z nabídkových cen uchazečů z předchozího řízení, pokud jsou mu známy.

3. Jaká pravidla je potřeba znát pro všechny způsoby zadávání veřejných zakázek? Především jde o Část první zákona o zadávání veřejných zakázek – Obecná ustanovení, která mj. definuje základní pojmy vztahující se k zadávání veřejných zakázek, jako je zadavatel, dodavatel, druhy zadávacích řízení, předmět veřejné zakázky atd., a to nejen prostřednictvím ryze úvodních ustanovení, ale například také prostřednictvím § 28, který obsahuje jakýsi „slovník dalších pojmů", který zákon používá. V této části lze nalézt také některá podrobnější pravidla, třeba ta pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Obdobně je to s Částí desátou – Společná ustanovení, která obsahuje další obecná pravidla, například o komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem, uveřejňovacích povinnostech, uchovávání dokumentace atd. Část druhá zákona o zadávání veřejných zakázek definuje obecná pravidla pro zadávací řízení – upravuje tedy pouze ta pravidla, která se aplikují následně pouze v zadávacích řízeních pro jednotlivé režimy (podlimitní/nadlimitní) a pro jednotlivé druhy zadávacích řízení. Část třetí je věnována podlimitnímu režimu a Část čtvrtá nadlimitnímu režimu.

4. Co dělat, když veřejná zakázka spadá pod některou z výjimek z postupu v zadávacím řízení[30], ale zadavatel (starosta) přesto chce veřejnou zakázku zadávat v zadávacím řízení? V takovém případě si zadavatel dobrovolně stanoví přísnější postup, než mu zákon o zadávání veřejných zakázek povinně ukládá, a stává se tzv. dobrovolným zadavatelem. Zákon na tyto situace pamatuje[31], zadavatel proto nemusí mít obavu, že dobrovolně zvolený přísnější postup by mohl vést a priori k porušení zákona. Dobrovolným se zadavatel stává zahájením zadávacího řízení způsobem, který pro něj stanoví zákon – tímto krokem se také zadavatel podřizuje všem pravidlům stanoveným pro toto zadávací řízení. Není pak možné stanovit si z titulu výjimky například jakékoli odchylky od „nevyhovujícího" pravidla. Obdobně lze postupovat také u veřejných zakázek malého rozsahu.

5. Co dělat, když zadavatel sice ví, že má určitý investiční záměr, ale neví, jak má jeho naplnění vypadat, jak má fungovat, co všechno by měl zadat? Lze využít institut „předběžné tržní konzultace[32]". Předběžné tržní konzultace slouží k přípravě zadávacích podmínek. Lze využít konzultací jak s experty, tak s dodavateli, pokud tím nebude narušena hospodářská soutěž. Z konzultací může zadavatel mít dobrou zpětnou vazbu od expertů nebo dodavatelů k předmětu zakázky nebo k zadávacím podmínkám. Termín předběžné tržní konzultace vyplývá ze zákona o zadávání veřejných zakázek, ale zadavateli nic nebrání v tom, aby tento způsob využíval i v případě zakázek malého rozsahu.

Doporučení

Zadávání veřejných zakázek není vůbec snadné. Zde je pár důležitých zásad:

- Dobře si rozmyslet předmět zakázky, dokázat vhodně a kompletně definovat záměr zadavatele.
- Nebát se využívat předběžných tržních konzultací.
- Zvolit odpovídající režim zakázky a také odpovídající druh zadávacího řízení.
- V průběhu zadání zakázky se řídit jak zákonem, tak doporučenými metodikami k zákonu.
- V případě problémů a nejasností konzultovat postup s odborníky, v případě veřejných zakázek, které jsou hrazeny z dotací, velice pečlivě nastudovat postupy poskytovatele dotací.

27) § 211 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek
28) § 4 vyhlášky č. 260/2016 Sb. o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody
29) § 22 zákona o zadávání veřejných zakázek
30) § 29 a 30 zákona o zadávání veřejných zakázek
31) § 4 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek
32) § 33 zákona o zadávání veřejných zakázek

Související předpisy

Národní právní úprava
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)
- vyhláška č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele
- vyhláška č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr
- vyhláška č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek
- vyhláška č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody
- vyhláška č. 248/2016 Sb., o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle zákona o zadávání veřejných zakázek
- nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek
- nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) - zejména ve vztahu k hospodaření s veřejnými prostředky a souvisejícími kontrolami
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – zejména ve vztahu k právní úpravě smluv na veřejné zakázky a obecnými instituty, které tento právní předpis upravuje
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – zejména ve vztahu k přezkumné činnosti prováděné Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – v případě zadavatele obce

Evropské zadávací směrnice
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

Literatura a užitečné odkazy
- http://www.portal-vz.cz/cs/Uvodni-strana
- metodiky k zákonu o zadávání veřejných zakázek:
- http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb-,-o-zadavani-verejnych-zakazek
- metodiky k zakázkám malého rozsahu:
- http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb-,-o-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k-zadavacim-rizenim/Metodiky-obecne
- metodika Veřejného nakupování:
  https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3-meto dika-verejn-25582
- http://www.uohs.cz/cs/uvodni-stranka.html
- https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/
- https://www.epravo.cz/top/clanky/verejne-zakazky/
- http://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx?q=Y2hudW09OQ%3d%3d
- Pavel Herman, Vlastimil Fidler a kolektiv. Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek 2. vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2017
- Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.

7 Územní a strategické plánování rozvoje obce

Ing. Sylva Kováčiková
Ing. Tomáš Sýkora

I vaše obec představuje složitý organismus. Působí v ní rozličné skupiny s různorodými zájmy a potřebami, navíc každá z těchto skupin je vnitřně diferencovaná. Smiřte se s tím, že žádné obecní zastupitelstvo se nikdy nezavděčí všem. Ale samozřejmou povinností, ba osobní ctí každého z vás v zastupitelstvu by měla být poctivá snaha získat objektivní podklady pro své rozhodování. Strategické řízení rozvoje obce a jeho metody jsou klíčovým nástrojem, který umožní k rozvoji obce přistupovat profesionálně a zodpovědně.

Každá obec se musí rozvíjet. To nutně neznamená růst, stavět nové budovy, rušit to, co vytvořili předchůdci. To znamená reagovat na aktuální požadavky společnosti, na moderní trendy a na měnící se potřeby občanů. Znamená to také řádně spravovat vlastní majetek a pečovat o kvalitu území a krajiny, ale také o společenský rozvoj místní komunity. Rozvoj obce tedy neznamená jen kvantitativní nárůst různých ukazatelů, ale především zvýšení kvality života obyvatel. Nezbytnou podmínkou úspěšného rozvoje je chovat se jako řádný hospodář.

Jedním z nástrojů pro správu a rozvoj území je strategické a územní plánování. **Strategické plánování rozvoje obce** je proces, ve kterém se hodnotí současná situace a možné vývojové trendy, na základě čehož se vymezují rozvojové cíle. Každý strategický plán stanoví cíle a měřítka (indikátory), jimiž se ověřuje úroveň jejich plnění. Nastavují se podrobná opatření, jejichž prostřednictvím se podaří jednotlivé stanovené cíle naplnit. Ke každému opatření se určí finanční rámec a konkrétní zodpovědné osoby. Vytvořený strategický rozvojový plán obce formuluje cíle, ale pak nastává to podstatné – aktivní práce k jeho naplnění, čímž přechází aktivity strategického plánování k aktivitám strategického řízení rozvoje obce. A pozor, sebelepší výsledek investice může vzít za své, nepostaráte-li se o jeho udržitelnost.

Územní plánování je stejně jako strategické řízení jedním z nástrojů pro správu a rozvoj území. Hlavním cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území a pro výstavbu. Strategický plán musí respektovat limity dané územním plánem a naopak územní plán musí brát v potaz strategické cíle rozvoje obce. Oba procesy jsou tedy vzájemně provázané. Územní plán v podstatě představuje strategii využití území, a ta musí být v souladu s investičními aktivitami, které tvoří jádro návrhové části rozvojových strategií, respektive jejich akčních plánů. Pokud bychom územní plánování stavěli zcela mimo strategické plánování, znamenalo by to, že územní plán není výsledkem strategického myšlení a jeho podoba nesleduje žádný konkrétní záměr.

7.1 Proč strategicky plánovat a řídit z pohledu zastupitele obce

Naplňování současných požadavků na vysokou profesionalitu a efektivní fungování veřejné správy provázejí komplikace. Volení zástupci obcí a měst a zejména pracovníci radnic se denně setkávají s růstem papírování. To v nich často vyvolává pocit, že se prostor pro skutečnou užitečnou práci pro obec zužuje. V mnoha obcích nejsou navíc starostové pro výkon své funkce uvolněni. Trvalým problémem jsou také omezené finanční zdroje. Pokoušet se v takové situaci o nastartování rozvoje obce je úkolem nadmíru těžkým. Avšak i za takto složitých podmínek je nutné o rozvoj obce aktivně usilovat. Pokud ovšem starosta k rozvojovým aktivitám přistoupí pouze intuitivně, může pro budoucí směřování obce (i když v dobré víře) nadělat víc škody než užitku. Jedinou možností, jak se k rozvoji obce zodpovědně postavit, je uplatňovat osvědčené **principy strategického řízení**. Ano, může se zdát, že takový přístup realizaci konkrétních záměrů zpomalí, ale je to jediná cesta, která bere v úvahu všechny potřebné aspekty a kterou lze předejít škodám v budoucnu.

Není vhodné řešit problémy obce jednotlivě bez zřetele k vzájemným souvislostem a dlouhodobějším dopadům realizovaných opatření. Jen dobrý úmysl vyhovět skupině občanů nestačí. Jednorázová řešení mohou vést k nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky a k nevratným rozhodnutím, poškozujícím dlouhodobé zájmy obce. Naopak správné „strategické" rozhodnutí může kvalitu života v obci významně posunout vpřed. Krásně napsaný strategický plán sám o sobě rozvoj nezajistí. Jde o schopnost s ním aktivně pracovat a tuto klíčovou činnost označujeme jako **strategické řízení.**

Strategické řízení není ze zákona povinné. Nicméně zákonná povinnost ukládá hospodařit účelně, efektivně a hospodárně[1]. Ze zákona o finanční kontrole vyplývá povinnost stanovit kritéria pro účelnost, efektivnost a hospodárnost. Co však tyto pojmy znamenají?

Hospodárné je takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Hospodárnost tedy ukazuje na míru vynaložených zdrojů vzhledem k stanovenému plnění.

Efektivní je takové použití veřejných prostředků, jimiž dosáhneme nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivnost tedy ukazuje míru dosažených výsledků vzhledem ke zdrojům, které jsou k dispozici.

Účelné je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů. Účelnost je tedy možné posuzovat pouze tehdy, jsou-li definovány rozvojové cíle.

Smyslem strategického plánování, které je součástí celého komplexního procesu strategického řízení, je stanovení cílů rozvoje obce. To mimo jiné umožní obhájit účelnost realizovaných kroků (projektů, aktivit) obce, a naplnit tak zákonné požadavky.

Strategické řízení vyžaduje schopnost strategického myšlení, pohlížení na věci s nadhledem a v souvislostech. Základem pro strategické řízení je kvalitně zpracovaný strategický plán rozvoje obce, včetně nastavení procesů pro strategické řízení. Jde o celý **komplex kontinuálních aktivit:**

- příprava strategického plánu rozvoje obce,
- jeho reálné naplňování prostřednictvím realizace konkrétních kroků,
- průběžné monitorování a vyhodnocování úspěšnosti plnění cílů stanovených ve strategickém plánu,
- opatření ke zvýšení úspěšnosti plnění stanovených cílů.

Při rozvoji obce je nutné uplatňovat principy **dobrého vládnutí (Good Governance),** což znamená uplatňovat tři klíčové aspekty:

*Na tomto místě je vhodné vysvětlit si rozdíl mezi pojmy **strategické plánování** a **strategické řízení**. Nejedná se o vzájemně zastupitelné výrazy. Strategické plánování je jen součástí celého kontinuálního procesu strategického řízení. Lze jej symbolicky zobrazit jako sérii tří vzájemně provázaných oblastí procesů:*

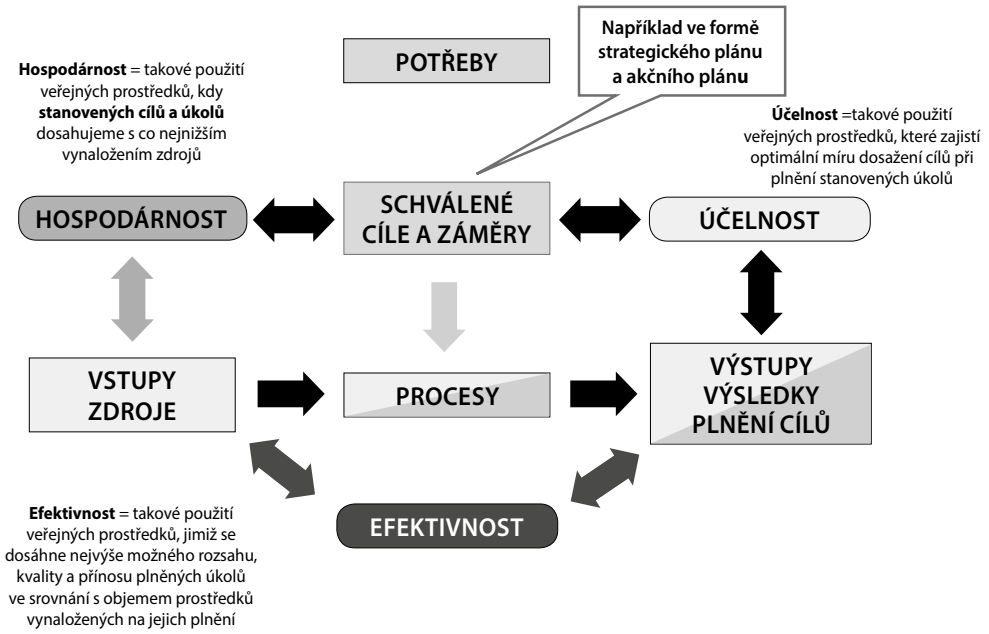
PLÁNOVÁNÍ → REALIZACE→VYHODNOCOVÁNÍ

*Cílem tedy není **mít** strategický plán rozvoje obce, ale strategicky **řídit** rozvoj velkého a složitého celku, jímž obec či město je. Strategický plán je jen nástrojem či vodítkem pro strategické řízení rozvoje města.*

1. přijímat správná rozhodnutí,
2. přijatá rozhodnutí provádět procesně správně,
3. o prováděných krocích vhodnou formou komunikovat.

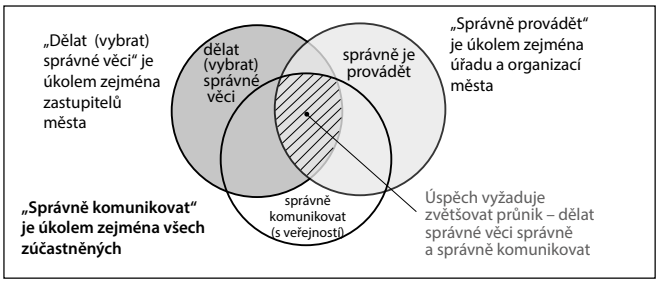
1) § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, resp. § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

Proč strategicky plánovat a řídit

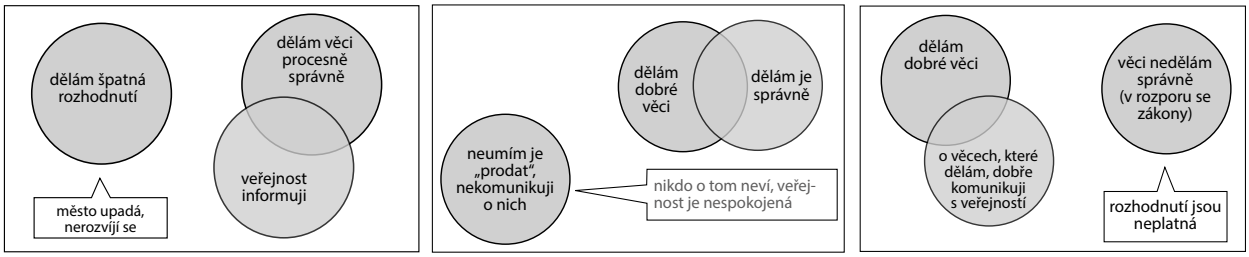


Zdroj: Půček, M., Koppitz, D., Strategické plánování a řízení pro města, obce a regiony. Vydání 1., Praha: NSZM, 2012. ISBN 978-80-260-2788-1

Dobré vládnutí (Good Governance)



Model využívá myšlenky Petera F. Druckera a Stephena R Coveyho „Dělat správné věci správně[2]



Ad 1. Přijímat správná rozhodnutí znamená vybrat a prosadit nepotřebnější investice, aktivity či opatření pro poskytování veřejných služeb, a to v optimálním rozsahu. Výběr správných věcí závisí na mnoha limitujících faktorech – ať už jde o omezené finanční zdroje, o přírodní a územní podmínky dané obce, o legislativní omezení či o časové možnosti dané pro realizaci investice. Navíc každý považuje za správnou věc něco jiného. Záleží na hodnotovém rámci člověka, na jeho zkušenostech a vzdělání, na politické orientaci apod. Takto subjektivní názory je potřeba zobjektivizovat. Právě k tomu pomáhá strategický plán, pokud je zpracován procesně správně (viz dále).

Ad 2. Pokud je rozhodnuto o výběru správných věcí, je nezbytné je provádět procesně správným způsobem. Zatímco výběr správných věcí je spíše v odpovědnosti volených zástupců obce, správné provádění je zejména úkolem úředníků a pracovníků radnice. Jde především o dodržování předpisů, lhůt a dalších povinností. Strategický plán však může pomoci také vzájemné koordinaci prováděných aktivit, a tím k jejich vyšší efektivnosti. Správné provádění je otázkou promyšleného řízení a inovování.

Ad 3. Třetí a stejně důležitou součástí modelu dobrého vládnutí je správná komunikace s veřejností, přičemž nejde pouze o jednostranný tok informací od radnice k občanům. Samozřejmostí by mělo být aktivní zapojování odborné i široké laické veřejnosti do plánování a realizace klíčových aktivit, které mají vliv na budoucí život obce.

Pokud jeden z aspektů dobrého vládnutí pokulhává, vždy se to projeví na rozvoji obce. Nedělá-li zastupitelstvo správné věci, obec se nerozvíjí nebo dokonce upadá. Rozhoduje-li vedení obce o správných věcech, ale nejsou-li rozhodnutí správně prováděna, mohou být zpochybněna či vinou nedodržení předpisů zneplatněna. A pokud se provádějí správné věci správně, ale je zanedbána komunikace, veřejnost dostatečně nepochopí účel takového konání, může projevovat nespokojenost (na základě nedostatku objektivních informací), výsledky projektů nebudou dostatečně využívány. To by se zcela jistě projevilo ve výsledku následujících komunálních voleb.

Jaké jsou tedy přínosy správného strategického řízení rozvoje obce?

Strategické řízení přispívá k rozvoji území, pomáhá bránit devastaci území. Zvláště když je jeho příprava a následné naplňování úzce provázáno s územním plánováním. **Pomáhá nacházet správné věci, provádět je správně a správně o nich komunikovat.** Proto je jednoznačným nástrojem dobrého vládnutí. **Je jedním z předpokladů dosahování cílů** a dobrých výsledků. Dobře zpracovaná strategie rozvoje obce je důkladně prodiskutována. To zajistí eliminaci nevhodně nastavených cílů, realizaci „hurá akcí" a populárních, avšak neúčelných řešení, která by mohla mít negativní vliv na rozvoj obce. A protože správná strategie zahrnuje také podrobný návod, jak ji naplňovat, jako celek slouží jako „kuchařka" k dosahování stanovených cílů. To vše také vede k **úspoře či získání finančních prostředků** – ať už tím, že se neplýtvají veřejné zdroje na neúčelná řešení, nebo tím, že pomůže přesvědčit investory (včetně poskytovatelů dotací) o smysluplnosti rozvojových záměrů obce.

Strategický plán rozvoje obce jako nástroj strategického řízení pomáhá:

- ke kompetentnímu **rozhodování** obce (opora v nastavení cílů, nad nimiž panuje shoda),
- ke společnému **plánování** a přípravě významných investic v obci s dostatečným předstihem a s důkladným promyšlením (analytická opora, vzájemné souvislosti projektů),
- k navázání a prohloubení partnerství a **spolupráce** různých aktérů v obci (významný-

video

2) Zdroj: Půček M., Koppitz D. Strategické řízení a plánování – zaměřeno na města, obce a kraje. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012

Strategické řízení obcí se stalo za posledních dvacet let zcela přirozenou součástí života obcí a většina komunálních zastupitelů se setkává běžně se strategickými plány a na ně navázanými aktivitami. Přesto praxe ukazuje, že je několik bariér, které brání dosahovat všech pozitivních efektů, jež dodržování principů strategického řízení nabízí. Proč se nedaří některé strategie naplňovat?

Jednou z překážek je tzv. ***bariéra vize****. Vize by měla prostupovat celou organizací, tedy celou obcí, nejen jejím vedením, ale i místní odbornou i širokou laickou veřejností. Všichni zúčastnění aktéři rozvoje obce by měli rozvojovou vizi znát a být s ní ztotožněni. Teprve potom všichni táhnou za jeden provaz. Tam, kde se strategii nedaří naplňovat, se ukazuje, že pouze několik málo aktérů vizi zná, a ti ostatní nevědí, kam celá komunita chce směřovat.*

Jako druhá překážka se uvádí ***bariéra lidí****. Člověk je bytostí orientovanou na zásluhy. Každá kvalitní strategie kromě vytčení rozvojových cílů také určuje konkrétní osoby, které zodpovídají za plnění jednotlivých úkolů či naplnění vybraných cílů. Pokud jde o pracovníky radnice, většinou mají práci spojenou s realizací strategie stanovenou navíc nad rámec svých běžných pracovních povinností. A v tom případě by za tuto práci měli být odměněni. Neúspěšné strategie někdy selhávají právě na tom, že pověření pracovníci nejsou motivováni k naplňování cílů a strategie jim přináší jen další úkoly.*

Bariéra managementu *je také poměrně častou zkušeností. Jde o situaci, kdy vrcholové vedení (zastupitelstvo obce, vedení města, vedoucí příslušných odborů na radnicích) věnují strategickým otázkám méně než hodinu času měsíčně. Většina činností jsou operativou, ke které směřují i pravidelné porady. Tím se strategie dostává do pozadí a nebývá ve skutečnosti dostatečně naplňována, i když strategický plán je kvalitně zpracovaný.*

Ještě lze zmínit ***bariéru zdrojů****. Ta souvisí už se samotnou tvorbou strategického plánu, respektive následných akčních plánů (viz dále). Pokud si ve strategii obec nastaví cíle, které nejsou reálné (nejsou tzv. SMART), jsou to spíše vzdušné zámky, na které obec nemá a ani potenciálně nebude mít dostatečné finanční zdroje. Takové strategické cíle zůstávají nenaplněné. Proto je nutné strategii (a zejména návazné akční plány) provázat s rozpočtovými možnostmi obce.*

mi spolutvůrci při plánování a hybateli při rozvoji obce jsou vedle zastupitelů také samotní občané, zaměstnanci úřadu a organizací zřizovaných obcí, hospodářští partneři, podnikatelé či majitelé objektů na území města),
- k efektivnímu a hospodárnému **investování** obce (vyloučení unáhlených a nedostatečně podložených projektů či aktivit),
- ke koordinaci a vzájemné **provázanosti** projektů (dosahování synergických efektů z komplementárních aktivit),
- ke **stabilitě** a jistotě pro všechny, kteří v obci působí (firmy, školy, neziskové organizace, občanská sdružení, spolky, zaměstnavatelé apod.),
- k **získání finančních prostředků** pro rozvoj obce (strategický plán umožní přesvědčit investory, někdy je nutnou podmínkou čerpání dotací).

7.2 Základní kameny pro rozvoj obce

V minulosti jsme se mohli setkávat se strategickými plány, které neobsahovaly vše, co by zahrnovat měly. Kdysi některé strategie byly pouhým výčtem cílů, priorit a opatření, jichž by chtěla obec dosáhnout. V takovém případě se však nedalo hovořit o strategii, ale spíš o seznamu přání. Aby se jednalo o opravdové strategické zaměření, musí být opřeno o analytická zjištění. Proto novější strategické dokumenty začínají analytickou částí. Ta popisuje výchozí situaci obce, podloženou objektivními daty, statistikami a věcnými fakty. Taková analýza zakotvuje obec do kontextu a dává jí východiska pro stanovení strategických cílů opřených o reálné skutečnosti. I takto koncipované, kvalitně zpracované strategické dokumenty však často končily v šuplíku starosty. Nikdo s nimi v praxi aktivně nepracoval. Důvodem byla absence třetí části strategického rozvojového plánu – implementační kapitoly. Ta je jakousi kuchařkou, která stanovuje, kdo, v jakých termínech a jakými konkrétními kroky strategii naplňuje. Teprve takto sestavený strategický plán rozvoje obce má naději na to, aby byl skutečným podkladem pro strategické řízení.

Každý strategický plán rozvoje obce by měl tedy obsahovat tři vzájemně provázané oddíly:
- analytickou část,
- návrhovou část,
- implementační část.

Analytická část by nám měla poskytnout odpovědi na to, **proč** stanovit jednotlivé cíle. Analýza poskytuje objektivní pohled na současnou situaci obce. Většinou jde o komplexní sociálně ekonomickou analýzu postavenou na statistických datech, analýzu potřeb a preferencí občanů (vycházející například z dotazníkového šetření, fokusních skupin či řízených rozhovorů). Měla by zahrnovat také analýzu rizik pro zhodnocení faktorů, které mohou negativně ovlivnit rozvoj obce, včetně opatření k jejich eliminaci. Vhodné je také zanalyzovat vnější prostředí prostřednictvím tzv. PESTEL analýzy. Jednoduchý shrnující přehled aktuální situace obce pak může poskytnout SWOT analýza, tedy analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb obce, jež se opírá o veškerá uvedená analytická zjištění. Užitečné bývá také sestavit „stromy problémů“, které nejen

VIZE

Vize musí představovat zastřešující rámec celé návrhové části a popisovat žádoucí budoucí stav, kterého chce obec realizací strategického plánu dosáhnout. Vztahuje se na strategii jako celek. K naplnění vize by mělo dojít ve střednědobém či dlouhodobém období (což nemusí být bezprostředně s ukončením realizace/platnosti strategie). V moderním strategickém řízení pohlížíme na vizi ze dvou hledisek:

*1. **Vize je budoucí stav**, kterého chceme realizací strategického řízení dosáhnout. Měla by stavět na silných stránkách města. Samozřejmě musí vycházet z reálných skutečností a specifik obce, být ambiciózní, ale přitom dosažitelná.*

*2. **Vize jako nástroj marketingu**. V posledních letech se vize vnímá také velmi výrazně marketingově. Měla by obsahovat „slogany" či formulace, které se využívají pro propagaci obce dovnitř (stávajícím občanům, podnikatelům) a navenek (turistům, potenciálním investorům či obyvatelům).*

že identifikují jednotlivé problémy obce, ale také pátrají po jejich příčinách a vzájemných vztazích. Takto sestavené schéma lze pak jednoduše překlopit do „stromu cílů", jenž umožňuje definovat takové cíle, které budou reagovat na příčiny definovaných problémů. Analytické práce běžně kompletně zpracovává najatý externí konzultant. Obec mu však musí být k dispozici, musí poskytovat součinnost, specifické datové a informační zdroje, účastnit se diskusí, rozhovorů, a tím mu umožnit hlubší vhled do problémů a potřeb obce.

Návrhová část je klíčovou pasáží strategického dokumentu, neboť určuje, **co** chce obec ve stanovené (většinou střednědobé) časové lhůtě dosáhnout. Návrhová část musí být zarámována vizí. Samospráva totiž musí být pro svou práci vybavena vizí. Bez představy, kam má obec směřovat v průběhu času, bez znalostí historie obce, bez příčinných a širších souvislostí v jejím vývoji vizi obce stěží stanovíte, natož naplníte. Vize by měla vycházet z historického zařazení obce v regionu a její vazby na okolí. Musí respektovat přírodní či územní podmínky obce. Nesnažme se vytvářet vizi uměle, nemusí se uchytit. Rozvoj obce je podmíněn mnoha faktory a aktivitami, které se opírají o kulturní, společenské zázemí, o v mnoha směrech angažované občany, infrastrukturu a životní prostředí. Hledejme v tomto prostoru přitažlivost, ojedinělost, specifické prvky, jimiž se odlišíme od ostatních a naše obec se stane zajímavou pro naše občany i pro naše návštěvníky. Vize bude zhmotněna v podobě konkrétních cílů, jež se podaří naplnit realizací přesně definovaných opatření. Vize a cíle musí být ambiciózní, ale zároveň dosažitelné. Hlavní myšlenky do návrhové části musí vnášet místní aktéři. Externí zpracovatel by měl vést diskuse, moderovat jednání pracovních skupin, případně upozorňovat na zjištění vzešlá z analytických prací. Definice cílů by však měla vzejít z vnitřního prostředí obce. Z tohoto důvodu je žádoucí absolvovat ve vhodně načasovaných termínech veřejná projednání, aby měli také místní občané možnost aktivně ovlivnit podobu strategie. Každá strategie musí respektovat místní podmínky. Úspěšné či inspirativní cíle z jiných obcí nelze slepě přejímat.

Jak už jsme zmínili, strategie musí být vnitřně provázaná, v plánování rozvoje obce nutno brát v potaz všechny souvislosti. Zastupitel jako hospodář a developer musí znát místní prostředí, též majetek obce, a to pozemky i stavby. Důležité je zejména sledovat, jak hospodárně se nakládá s majetkem, střežit jeho hodnoty. Cíle strategického plánu obce by se měly opírat o oborové koncepce, jež analyzují problémy a navrhují mnohdy variantní opatření v oblastech samostatné působnosti obce. Oborové koncepce tedy obsahují východiska a návrhy cílů v jednotlivých zájmových oblastech obce, definovaných obecními zastupiteli. Dávají návod, který majetek je pro obec či město zbytný, a může být tedy nabízen k prodeji, a který má pro obec rozvojový potenciál.

Implementační část strategického rozvojového dokumentu nastavuje pravidla, **jak** strategii uvést v život. Popisuje procesy tvorby ročních akčních plánů, které ze strategie vycházejí a jež v souladu s rozpočtem na příslušný rok definují konkrétní projekty přispívající k plnění strategic-

CÍLE

Cíle musí být konkrétní, měřitelné, dosažitelné, ale současně ambiciózní, jasně časově ohraničené, integrované s dalšími případnými cíli či záměry města (podle pravidla SMART). Musí být stanovena jasná pravidla pro úspěch. K tomu slouží vytvoření smysluplné soustavy měřítek (indikátorů) – pro obec jich může být kolem třiceti (případně více, záleží na povaze cílů a metodicko-technických možnostech monitoringu jejich naplňování).

Pravidlo SMARTi:
***S**pecific (specifikované, přesně stanovené v tom, čeho se má dosáhnout)*
***M**easurable (měřitelné s kvantifikovanými parametry – indikátory výstupu a dopadu)*
***A**chievable (akceptovatelné „klíčovými hráči", ambiciózní, ale dosažitelné v daném prostředí a za místních podmínek)*
***R**esult focused (zaměřené na dosažení výsledků)*
***T**imed (ohraničené v rámci zvládnutelného načasování, nejlépe s určenými milníky)*
***i**ntegrated (vzájemně provázané, navazující na cíle jiných strategií)*

Vzor přehledné vizualizace návrhové části strategického rozvojového plánu

Strategický plán rozvoje města Olomouc na období 2017–2023				
Vize	**Olomouc 2030: Historická perla Moravy – hrdé a vzdělané město s budoucností** ● Konkurenceschopné a kreativní centrum s atraktivním podnikatelským prostředím, odpovídající nabídkou pracovních příležitostí a rostoucí ekonomikou, stavící na vzdělanosti a inovacích ● Středoevropské duchovní, kulturní a sportovní centrum s bohatou nabídkou pro příjemný život ● Přívětivé městské prostředí s možnostmi odpočinku v zeleni parků i na březích řek ● Bezpečné a dopravně dostupné místo pro život bez bariér, město s rozvinutou sítí sociálních a zdravotních služeb a přátelské rodinám ● Sebevědomé centrum regionu aktivně prosazující zájmy Olomoučanů			
Pilíře	**1. Konkurenceschopná a kreativní Olomouc**	**2. Olomouc – perla Evropy**	**3. Udržitelná Olomouc**	**4. Olomouc – funkční centrum regionu**
Specifické cíle	1.1 Kontinuálně zlepšovat infrastrukturu škol i jejich technického vybavení	2.1 Posílit jednotnou komunikační kampaň Olomouce jako turistického cíle a spolupráci aktérů cestovního ruchu	3.1 Zajistit udržitelnost dopravy ve městě ve všech formách včetně parkování	4.1 Dodržovat principy zdravého finančního řízení
	1.2 Zefektivnit systém kvality výuky a výchovy včetně kariérového poradenství	2.2 Zvýšit atraktivitu nabídky kvalitních služeb pro cestovní ruch, kulturu, volný čas a sport	3.2. Zlepšit kvalitu veřejných prostranství včetně sídelní zeleně a chránit historické dědictví	4.2. Rozvíjet roli města jako významného partnera při vyjednávání o klíčových oblastech života ve městě
	1.3 Systémově podporovat spolupráci vědy s praxí	2.3 Zmodernizovat a rozšířit nabídku volnočasové, kulturní, sportovní a turistické infrastruktury včetně využití potenciálu vodních toků a vodních ploch	3.3. Podporovat využívání veřejné dopravy a rozvíjet cyklistickou a pěší dopravu	4.3 Rozvíjet principy strategického řízení a podporovat projektové řízení za účelem zvyšování kvality veřejných služeb poskytovaných magistrátem
	1.4 Aktivně spolupracovat s profesními a odbornými partnery, investory a místními podnikateli při zajišťování rozvojových projektů	2.4 Rozvinout podmínky pro cykloturistiku a pěší dostupnost turistických cílů	3.4 Zlepšit vodní režim krajiny, její ekologickou stabilitu a vybudovat protipovodňovou ochranu města	4.4 Řešit problematiku dostupnosti bydlení
	1.5 Podporovat inovace a kulturně kreativní průmysly	2.5 Zvýšit využití potenciálu kulturního a duchovního dědictví	3.5 Zajistit trvale efektivní odpadové hospodářství	4.5 Zajistit efektivní koordinaci sociálních a souvisejících služeb, podporovat prorodinná opatření
			3.6 Zlepšit kvalitu ovzduší	4.6 Řešit výskyt patologických sociálních jevů a posílit bezpečí občanů zejména podporou preventivních aktivit
			3.7 Kontinuálně rozvíjet a zlepšovat technickou infrastrukturu a snižovat energetickou náročnost	

Zdroj: Strategický plán rozvoje města Olomouce: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/21_/21874/schema-nc.cs.pdf

kých cílů. Implementační kapitola také nastavuje proces vyhodnocování úspěšnosti strategie. A protože strategický dokument by měl být živý a měl by umět reagovat na změny ve vnějším prostředí, měla by implementační část nastavit také pravidla pro případné **změny strategie** tak, aby se nestala „trhacím kalendářem“, nýbrž aby její úpravy měly jasný řád.

Vhodným způsobem, jak obec může strategický plán pořídit, je **kombinace komunitní a expertní metody**. To znamená, že si obec zajistí externího zpracovatele, který metodicky vede práce na tvorbě strategie, usměrňuje aktéry při její tvorbě, stanovuje vhodné metody a určuje načasování jednotlivých aktivit. Externí zpracovatel tedy zajišťuje tvorbu po metodické stránce. Externí konzultant by však sám neměl definovat cíle, určovat priority rozvoje obce. Mohl by sice vzniknout kvalitní strategický rozvojový dokument, ale i při sebevětší vůli by nešlo o cíle obce, nýbrž o cíle konzultanta. A to je nejkratší cesta k tomu, vložit dokument do šuplíku a dále s ním nepracovat. Pro určení priorit, stanovení cílů a definování opatření je proto nezbytné zapojit místní aktéry. Ti zajistí komunitní metodu tvorby strategického plánu. Je vhodné vytvořit pracovní skupinu, která bude pracovat dlouhodobě. Měla by být složena jak ze

Vzor šablony akčního plánu

Kód SP	Název opatření projektu	Socio-ekonomický přínos	Orientační náklady v projektu (v tis.) Kč							Zakončení/ výstup	Termín zahájení	Termín dokončení	Odpovědnost	Stupeň rozpracovanosti
			2018	2019	2020	2021	Celkem	Externí zdroje	Dotační titul					
1.1.2	...	1	2000	3000			5000	5000	OPZ	Závěr zpráva	IX/ 2018	XII/2019		Projekt schválen
1.1.2	...	1					2000	2000	OPZ	Závěr zpráva	IX/ 2020	XII/2023		Projekt v přípravě

Analytická část

Důvody	Aktivity	Výstupy
• zmapování výchozí situace • podložení „všeobecně známých faktů“ skutečnými daty • zjištění názorů široké laické i odborné veřejnosti • zmapování potřeb města jako východiska pro stanovení cílů	• analýza dat: - veřejně dostupná data - místní data • dotazníkové šetření - vytvoření dotazníku - distribuce - vyhodnocení • řízené rozhovory - vybraní aktéři místního rozvoje cca 10 jako doplněk zjištění z dotazníků • analýza vazeb - relevantní strategické dokumenty (+fondy EU) • projednání v PS a ŘS, veřejné projednání závěrů	• charekteristika města • analýza relevantních strategických dokumentů • výsledky kvantitativního a kvalitativního výzkumu • socioekonomická analýza - obyvatelstvo - občanská vybavenost, bydlení, volný čas - ekonomika a cestovní ruch - doprava, životní prostředí, infrastruktura - veřejná správa • SWOT analýza • trendy

Návrhová část

Důvody	Aktivity	Výstupy
• stěžejní část strategie • nastavení směřování města • kontinuální podpora aktivit • konzistentnost rozhodování • podklad pro získání dalších finančních zdrojů • východisko pro další oborové koncepce	• vytváření vize, cílů a opatření inenzivní interní diskusí pod metodickým vedením zpracovatele • jednání pracovní skupiny • formulování cílů a opatření • hledání vhodných indikátorů • přiřazení garantů jednotlivých cílů	• vize • jednotná formulace dosažená konsensem aktérů • pilíře - tematické okruhy • cíle - podrobný strukturovaný popis cílů • opatření - návrh opatření k budoucí realizaci prostřednictvím projektů/aktivit • sada indikátorů - měřítka pro měření úspěšnosti strategie

Implementační část

Důvody	Aktivity	Výstupy
• řízení a uplatňování schválené strategie v praxi • vyhodnocování úspěšnosti strategie • přijímání konkrétních opatření k řešení neuspokojivého vývoje (řízení změn)	• nastavení postupů pro realizaci strategie (zapracování pravidel do vnitřních postupů města) • proškolení dotčených zaměstnanců o způsobu další práce se strategií • sestavení zásobníku projektů jako podkladu pro akční plány • nastavení karet indikátorů • vše s aktivní účastí PS a ŘS	• organizační zajištění implementace • roční harmonogram aktivit • metodika tvorby akčního plánu • metodika hodnocení úspěšnosti strategie • nastavení plánu řízení změn • plán evalací strategie

zástupců obce, tak ze zástupců jejích partnerů (relevantních aktérů, kteří ovlivňují život v obci, kteří mají vliv na rozvoj obce či kteří budou realizací strategie dotčeni).

7.3 Strategický plán rozvoje jako nástroj k uskutečnění strategie obce

Užitečné bývá, pokud je strategický plán rozvoje obce **štíhlým dokumentem**. Strategie má být přehledná a snadno komunikovatelná. Kritériem kvality strategického plánu nesmí být počet stránek, délka textu či počet cizích slov v něm. Někdy se nedaří strategický plán držet v omezeném rozsahu. To souvisí s komplexností problematiky v obci. V takovém případě je vhodné navíc vytvořit odlehčenou verzi, která prezentuje jen základní analytická zjištění a strukturovaný přehled definovaných cílů. Takový dokument lze lépe projednávat se všemi zapojenými partnery a snáze se vysvětluje veřejnosti. Dokument by měl být štíhlý i ve svém obsahu. Cíle by neměly zahrnovat vše, čím se obec zabývá. Předmětem mají být jen strategické cíle, tedy ty, které mají potenciál obec kvalitativně posunout dál. Úsporně by měla být popsána také implementační pravidla. Strategie nesmí přinášet vysokou administrativní zátěž úředníkům, přestože přináší některé nové úkoly.

Důležitým úkolem a výzvou do budoucích let je provázat strategii s rozpočtem. K tomu slouží roční **akční plány**. Každá strategie obsahuje cíle rozepsané do podoby konkrétnějších opatření. Pořád ale jde o strategickou úroveň, její promítnutí do každodenní operativy se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných z rozpočtu obce. Proto je klíčovým úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii. Obec musí zahrnovat do rozpočtu takové aktivity, které budou mít přímou vazbu na vybrané strategické cíle. Seznam takových aktivit je akčním plánem strategie. Každý rok by se tak mělo přispět určitou měrou k plnění strategie.

K tomu, aby obec mohla hodnotit úspěšnost strategie, je potřeba mít stanovenou soustavu **indikátorů**, tedy ukazatelů, pomocí nichž se měří míra naplnění jednotlivých cílů. Každý indikátor musí mít nastavenou výchozí (kde jsme) a cílovou hodnotu (čeho chceme dosáhnout). Je vhodné volit takové indikátory, pro něž jsou data jednoduše zjistitelná, třeba data, která obec běžně používá (například kapacita mateřské školy). Indikátorová soustava by neměla pracovníky radnice extrémně zatěžovat. Jejím smyslem je sledovat, jak se daří postupně přispívat k naplňování cílů. Proto se doporučuje soustava zhruba o třiceti indikátorech. V indikátorech se často chybuje, a tak je potřeba hlídat, zda zvolený indikátor opravdu potřebujeme, tedy zda konkrétně vypovídá o míře plnění daného cíle. Je také nutné jednoznačně nastavit metodiku každého indikátoru, jinak budeme každý rok sledovat něco jiného a data nebudou srovnatelná v časové řadě. Úroveň plnění indikátorů lze také vizualizovat například formou smajlíků (veselý = plníme žádoucím směrem, smutný = nedaří se plnit) nebo v podobě semaforu (zelený = plníme, oranžový = stagnujeme, červený = neplníme). Takovou vizualizaci je možné využít také k marketingovým účelům.

Jak jsme uvedli, příprava, ale i následné naplňování strategie představuje pro každého aktéra práci navíc nad rámec operativních pracovních povinností. Přesto může být přínosem nejen pro obec, ale také pro každého pracovníka. V počátku prací na strategii obvykle můžeme vnímat negativní postoje úředníků. Předpokládají totiž, že budou již poněkolikáté prezentovat své názory, vyplňovat různé tabulky a účastnit se pracovních skupin. Pokud je však proces přípravy a následného naplňování strategie uchopen správně, slouží do budoucna jako pomůcka také jim. Promyšlené řízení totiž znamená, že budou dostávat méně zmatečných úkolů a zadání, práce jim bude přidělována efektivněji, budou lépe vnímat význam své práce a svůj osobní přínos k rozvoji obce. Důležité však je, aby strategie prostupovala celou organizací. Musí se podporovat týmovost. Pracovníkům zapojeným do tak významné činnosti, jako je účast na strategickém plánování a řízení, nutno vytvořit příslušné podmínky. Celá organizace by měla alespoň částečně přejít od tradičního k projektovému řízení, v úřadě by se měla podněcovat ochota spolupracovat a myslet projektově. Vhodné je také využít relevantních motivačních nástrojů, jako je odměňování za ochotu pracovat nad rámec běžných pracovních povinností a přispívat k rozvoji obce.

Z uvedeného je zřejmé, že strategické řízení rozvoje obce je komplexní činnost vyžadující schopnost strategického myšlení, určité metodické znalosti a dovednost při odlišování podstatných faktorů od těch marginálních či umění předvídat dlouhodobé dopady současných rozhodnutí. Spolu s úředníky samospráv byste si také vy, volení zastupitelé, měli zvyšovat své kompetence ve strategickém řízení a plánování. Řada vzdělávacích či konzultačních firem stejně jako některé centrální orgány nabízejí akreditované vzdělávací programy a kurzy.

7.4 Udržitelný rozvoj a Místní Agenda 21 (MA21)

Udržitelný rozvoj je principem pro strategické rozvojové plány měst a obcí. Dnes již není třeba vysvětlovat, že globální změny a jejich dopady jsou reálné a je třeba s nimi při rozvoji měst a obcí počítat – ať již jde o projevy klimatických změn (např. sucho, povodně, extrémní teploty), demografické změny (stárnutí populace), nová bezpečnostní rizika nebo rychlý technologický rozvoj s dopadem na zaměstnanost a další. Pro politickou reprezentaci tak vyvstávají nové problémy a požadavky, které je třeba řešit – včas, v celkovém kontextu a tak, aby je veřejnost přijala. Pro systémové řízení měst a obcí k udržitelnému rozvoji stát nabízí dobrovolný nástroj – Místní Agendu 21.

Místní Agenda 21 znamená systémový přístup k veškerým tematickým agendám, které město/obec dělá. Zároveň ale zahrnuje 4 průřezové oblasti: institucionální nastavení, strategické plánování a řízení, vzdělávání (pro nové kompetence) a participaci (zapojování veřejnosti).

Systém tvoří 11 oblastí: správa věcí veřejných, územní rozvoj, životní prostředí, udržitelná výroba a spotřeba, doprava a mobilita, zdraví, místní ekonomika a podnikání. Vzdělávání a výchova, kultura a volný čas, sociální prostředí, globální odpovědnost.

Postup k udržitelnému rozvoji je rozčleněn do jednotlivých kroků popsaných v tzv. kritériích. Pokročilejší města mají při vypracování stávajícího stavu v jednotlivých oblastech zdarma k dispozici expertní hodnocení a doporučení.

Součástí systému je také sdílení dobré praxe[3].

Pro více informací[4].

7.5 Příprava projektů

Dnes bývá obvyklé téměř každou aktivitu označovat za projekt. Avšak ne vše, čím se obce zabývají, naplňuje jeho znaky. Co je tedy projektem? Jde o dočasnou soustavu vzájemně propojených aktivit osob, které spolu za běžných okolností nespolupracují. Je vždy jedinečný, nepředstavuje rutinu, což s sebou přináší jeho relativně vysokou rizikovost. Výsledkem projektu musí být vždy vytvoření nějakého nového produktu či služby ve stanoveném čase a s určeným rozpočtem.

Pojem projekt obce nejčastěji spojují s využitím dotačních prostředků, které projektový přístup zpravidla vyžadují. Smyslem projektů v žádném případě není „převálcovat“ běžné agendy obcí nebo dokonce dlouhodobě řídit jimi poskytované veřejné služby. Snahou je ve vybraných případech koordinovat činnosti skupiny osob tak, aby bylo v určeném čase dosaženo požadovaných cílů při předem stanovených nákladech. Tento princip se dotkne prakticky všech investic obce a tedy také naplňování její strategie.

V kontextu strategického řízení jsou projekty nejčastějším nástrojem k naplňování cílů strategie. Úspěšná strategie je v podstatě souborem vzájemně provázaných projektů realizovaných s velkým rozmyslem. Každý projekt musí mít konkrétní vazbu na alespoň jeden cíl nastavený ve strategii. V optimálním případě se realizované projekty vzájemně doplňují tak, aby z těchto střípků vznikla ucelená mozaika rozvojových aktivit.

Obecně můžeme rozlišovat dva různé typy projektů:

- investiční,
- neinvestiční.

Investiční projekty se zaměřují na pořízení investičního majetku. Pravým smyslem není jen pořízení investice, ale její následné využití. Proto po investiční fázi následuje fáze provozní, v níž se využívá výstup projektu. V případě, že investiční projekty obec financuje z dotací, je většinou u nich vyžadována tzv. **udržitelnost**. Jedná se o dobu po skončení realizace projektu, po kterou se investor zavazuje udržet výsledky projektu (například neprodat pořízený majetek). U investičních projektů je nezbytné již při jejich plánování počítat s tím, že provoz pořízené investice bude vyžadovat personální i finanční kapacity v budoucnu. A tyto budoucí provozní výdaje je potřeba plánovat už předem při přípravě projektu.

Naopak **neinvestiční projekty**, které často bývají označovány jako projekty „měkké“, jsou zaměřeny na realizaci činností (například vzdělávací aktivity). Z toho vyplývá, že výstupy projektu se využívají už během samotné realizace projektu. Pokud se v takovém projektu pořizuje nějaká investice, je jen podpůrnou aktivitou (například projektor pro prezentace v rámci školicích aktivit).

Vždy je nutné si uvědomit, že projekt není pouze jeho samotná realizace, ale také řada souvisejících aktivit. Hovoříme o tzv. **životním cyklu projektu**:

1. **koncepční fáze** – identifikace problému, který má být projektem vyřešen, specifikace zadání projektu,
2. **plánovací fáze** – definice cílů projektu, vytvoření představy o ideální cestě ke zvoleným cílům, stanovení přehledu požadovaných zdrojů, stanovení projektového týmu,
3. **řešitelská fáze** – rozpracování projektového záměru do konkrétní podoby, zpracování projektové dokumentace,
4. **implementační fáze** – realizace projektu v souladu s dokumentací,
5. **závěrečná fáze** – zhodnocení dosažených výsledků, archivace, uvedení výsledků projektu do života.

Z vašeho pohledu člena zastupitelstva je při rozhodování o realizaci, zrušení či odkladu projektu (v rané fázi projektového záměru) klíčová otázka jeho **financování**. Přestože jsou dotace motivací k realizaci projektu, neměly by být tím zásadním impulsem při rozhodování obce, zda bude žádat o dotaci, respektive realizovat projekt. Hlavním motivem i nadále zůstává možnost přispět projektem k naplnění strategie obce. Je-li projekt v souladu se strategickým plánem, pak zaslouží podporu z dotací a je také snáze obhajitelný.

V době přípravy projektového záměru je nezbytné ho zvážit z pohledu času, peněz i kompetencí. To znamená, že se **obec nebo například příspěvková organizace musí zamyslet nad tím, zda je projekt realizovatelný**

- v požadovaném čase (vázaném například na další investice, poskytování jiné veřejné služby apod.),
- při finančních limitech (stanovených rozpočtem obce nebo dotačním titulem),
- vzhledem ke kompetencím, které organizace má ve vztahu k cílům projektu (ptáme se, zdali je jediným a nejvhodnějším řešitelem daného problému, nebo zda je nutné navázat partnerství s dalšími subjekty).

Modelové návody, doporučení a praktické rady jak optimálně připravit a uskutečnit projekty v obci jsou uvedeny na webových stránkách[5].

Jak už bylo řečeno, na přípravě, realizaci a následném vyhodnocení projektu se podílí více osob, které za běžných okolností spolu nespolupracují. V každém projektu se vzájemně kombinuje několik profesí, které do něj musí svou odbornost promítnout. Jedním z klíčových prvků

3) https://galerie.udrzitelne-mesto.cz/
4) https://www.ma21.cz
5) www.projektuj.smocr.cz

úspěšnosti projektu je tedy sestavení vhodného **projektového týmu**. Ten musí být jednak dobře personálně obsazen a jednak musí být nastavena pravidla jeho fungování – vzájemné vztahy, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých členů. Každý člen projektového týmu má vlastní specializaci, ale cíl, který musí být zcela jednoznačně stanoven, mají všichni společný. S dobrou funkčností projektových týmů úzce souvisí způsob řízení organizace, jakou je obecní či městský úřad nebo magistrát města. Uplatňovat by se mělo **„řízení podle cílů“** (často používané ve svém původním označení „Management by Objectives“). Jde o princip, kdy jednotliví členové týmu jsou odměňováni s ohledem na míru naplnění cílů, které jim byly stanoveny. Takové nastavení však vyžaduje systémový přístup. Primárně musí být sjednoceno poslání projektového týmu. To znamená, že všichni členové týmu musí vědět, co je cílem a důvodem realizace projektu. Každý pracovník musí mít jasně definovaný cíl a je potřeba nastavit způsob monitorování pokroku a vyhodnocování stanovených úkolů. Jen tak lze spravedlivě nastavit odměňování členů projektového týmu. Ve větších organizacích by se tyto principy měly uplatňovat nejen v příslušném projektovém týmu, ale napříč všemi pracovišti.

7.6 Územně plánovací dokumentace

„Vše tak strašně dlouho trvá!“, slýcháváme stesky občanů. „Ve volbách nám naslibovali, a teď po volbách se nic neděje.“ Bohužel málokterý adept na člena zastupitelstva města zná strategický plán své obce a její územně plánovací dokumentaci. Každý slib ve volbách, který alespoň v základech nevychází z reálných možností obce, je pak těžko realizovatelný či časově dostupný. I v případě, že se podaří „protlačit“ do rozpočtu obce nepřipravenou investiční akci, se v podstatě nic dlouho nestane. Jen se v rozpočtu blokují finanční prostředky. Pokud akce nebyla připravena z pohledu majetkového, z pohledu územního plánu a nebyla ani diskutována s občany, může se stát, že neproběhne vůbec.

Z praxe: *Aktivní mladí občané přijdou na obec s požadavkem vybudovat skatepark. Našli si i typový model hřiště za 3,5 milionu korun. Mají představu o pozemku. Vždyť je to tak jednoduché. Jen umístit stavbu. A tak si obejdou všechny zastupitele, a ti jim při hlasování na zastupitelstvu vyhoví a záměr schválí. Stavbu máme tedy zařazenou v rozpočtu. JENŽE na vybraném pozemku není možné stavbu z hlediska územního plánu obce umístit. Hledá se tedy další pozemek, na kterém by stavba skateparku byla v* ***souladu s územním plánem, a v případě, že pozemek není majetkem obce, čeká se na vyřešení majetkových vztahů a zajištění případných výkupů či souhlasů se stavbou na cizím pozemku.***

Následuje ***výběr zpracovatele projektu a zpracování dokumentace***

1. pro územní souhlas nebo pro územní rozhodnutí (podle druhu stavby),

2. pro ohlášení stavby nebo pro stavební povolení (podle druhu stavby),

3. pro realizaci stavby a pro výběr zhotovitele,

a pak se už jen „čeká“ na vydání příslušných povolení stavebním úřadem.

Stavební úřad nikdy stavbu nepovolí, pokud není v souladu s územním plánem. *Tento proces může trvat i rok a více. Ke každému stupni rozpracovanosti dokumentace, pokud nejsou v některých krocích sloučeny, se vyjadřují všechny dotčené orgány ve správní lhůtě 30 dní, případně správci inženýrských sítí, pokud jsou jejich zájmy stavbou dotčeny. Poté probíhá výběrové řízení a konečně se provede* ***výběr dodavatele stavby a uzavře smlouva na provedení stavby.*** *Obvykle se navíc vybírá technický dozor stavby, eventuálně koordinátor její bezpečnosti. Výběr dodavatele stavby se může protáhnout i na půl roku.*

Všechny kroky se podle ceny předpokládané investice musí projednat v zastupitelstvu či radě, v některých obcích i v komisích, eventuálně v osadních výborech. V obcích s rozšířenou pravomocí se veškeré uzavřené smlouvy nad 50 000 Kč musí upravit s ohledem na osobní údaje a zveřejnit v centrálním registru smluv Ministerstva vnitra, jinak jsou od počátku neplatné.

Čerpání financí z rozpočtu probíhá až v době realizace stavby. *Snaha zastupitelů vyhovět občanům za každou cenu pak vede ke zklamání a ke ztrátě vzájemné důvěry. Nerespektovaly se základní postupy a dokumenty města, strategický plán, územní plán a rozpočet.*

Územní plán řeší využití území, strategický plán strategické rozvojové cíle. Projekty, pokud mají vztah ke konkrétnímu území, musí územní plán respektovat. Jsou však i projekty neinvestiční, přesto strategického charakteru.

Územně plánovací dokumentace může rozvíjet, ale i tlumit rozvoj obce. K rozvojovému potenciálu obce totiž nepatří jen její stavby, ale i celé území obce, ať už zastavěné, zastavitelné nebo nezastavitelné, které má svoji velkou hodnotu a význam. Chybějící vize, cíle či strategie bývají největší překážkou pro rozvoj potenciálu území. Pokud má samospráva na paměti jen svůj rozpočet a politickou poptávku na úkor odpovědného nakládání se svým majetkem, nemůže obec vést k trvale udržitelnému rozvoji.

Z uvedeného vyplývá, jak nutné je znát vizi obce a její cíle, jak nutné je plánovat na několik let dopředu, znát územní plán obce a nepodléhat dnes módním populistickým, avšak krátkozrakým, rozhodnutím. **Územní plánování je významnou součástí strategického plánování obce, kraje a státu.** Místní samosprávy by proto měly této problematice věnovat odpovídající pozornost. Bez územního plánu nelze prosadit a realizovat strategické plány obce. Mějme na paměti, že se za poslední léta administrace **každého projektu** mnohonásobně prodloužila, a tím se dosažení cílů oddaluje.

7.7 Novela stavebního zákona[6]

Tato 23. novela stavebního zákona platí od 1. ledna 2018, obsahuje 326 změn stavebního zákona a novelizaci 44 zákonů. Čas ukáže, zda se zákonodárci podařilo dosáh-

nout cíle, který novelou sledoval**.** Hlavním cílem novely bylo zjednodušit procesy plánování a urychlit je, zejména při pořizování změn územních plánů, zjednodušit a urychlit přípravy a realizaci staveb s možností spojit (sloučit) stavební a územní řízení, integrovat EIA[7] povolení do územního a společného řízení.

Snad nová zákonná úprava pomůže všem investorům zkrátit neúnosně dlouhý proces povinné administrativy, která vede od myšlenky k její realizaci. V posledních letech tento proces díky složitosti legislativy a v zájmu tzv. transparentnosti trvá i několik let! Pro nově zvolené zastupitele musí být obrovským zklamáním, když zdánlivě jednoduchou stavbu nejsou schopni realizovat ani za jedno volební období. Zmíněná novela umožní **zkrátit dobu pořizování změn územních plánů (pokud nejsou vyžadovány varianty řešení) až o 3/4 roku**. U liniových staveb je z objektivních důvodů možné vybočit z koridoru, který byl pro tyto účely vymezený v územním plánu. Tím se může taková stavba urychlit až o 2 roky. Dalším přínosem je fakt, že **územní plán může obsahovat prvky regulačního plánu**. Tato skutečnost však musí být v rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu nebo jeho změny výslovně uvedena. Podmínkou účinnosti aktualizace územně plánovací dokumentace je nově zveřejnit úplné znění územního plánu po každé provedené změně.

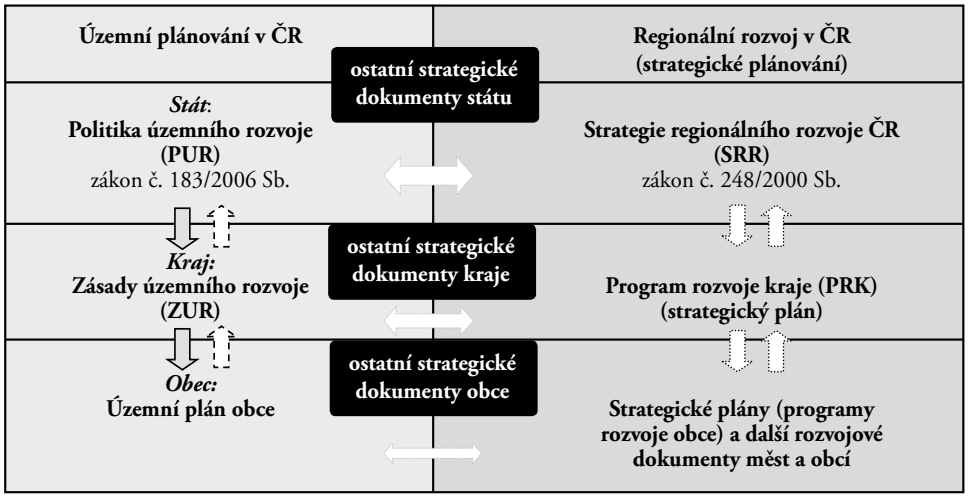
Jako dotčené orgány vydávající **závazná stanoviska** z hlediska souladu záměru s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací se nově při umisťování záměrů v území vyjadřují **orgány územního plánování na obcích s rozšířenou působností**. Před účinností novely stavebního zákona posuzovaly soulad záměru s územně plánovací dokumentací přímo stavební úřady.

Novela stavebního zákona posunuje **termín platnosti starých územních plánů až do konce roku 2022.** K 31. 12. 2022 končí platnost všech územních plánů, které byly pořízeny před rokem 2007. Ty obce, které nemají územní plán nebo mají územní plán pořízený před rokem 2007 a do konce roku 2022 si nepořídí nový, se vystavují riziku komplikací při výstavbě na svém území.

7.8 Územní plánování

Při plánování rozvoje obce se zastupitel může ptát: Co má být dříve, územní či strategický plán? Otázka je v podstatě bezpředmětná. Obvykle totiž jeden z dokumentů už existuje a druhý by měl ten první respektovat. Oba se přitom navzájem ovlivňují. Pro strategický plán jsou určující a nezbytné limity území – dostupným zdrojem informací o těchto limitech je územně plánovací dokumentace, případně územně analytické podklady. Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území – zdrojem může být jedině strategický plán.

Z hlediska **územního plánování** existuje zákonná povinnost **respektovat vyšší úroveň**. Podobně jako obec musí při svém územním plánování respektovat krajské zásady územního rozvoje, musí pak krajské zásady respektovat politiku územního rozvoje, dokument pořizovaný Ministerstvem pro místní rozvoj, který stanovuje republikové priority územního plánování, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území – rozvojové osy a rozvojové oblasti, či vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a problémy. Platí však, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě úrovně vyšší, zejména podáváním připomínek.



Zdroj: Kašparová-Půček. Kohezní politika: Osídlení v České republice. 2009

Z hlediska **strategických rozvojových dokumentů** tomu tak není. Strategie rozvoje územního obvodu kraje je sice pro kraj povinná[8]**,** respektování vyšší úrovně dokumentů však **není závazné.** Je jen na úrovni doporučení. Totéž platí pro vazbu kraj – obec. **Obce nemusí vycházet ze strategie rozvoje územního obvodu kraje.** To však neznamená, že by se s ním obce neměly seznámit a jeho základní směry reflektovat.

Územní plán je vedle strategického plánu a rozpočtu obce nejdůležitějším nástrojem plánování v obci. Zásadním způsobem určuje koncepci jejího územního rozvoje. V souladu se strategií obce **vymezuje** zastavěné území,

6) novela zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
7) vyhodnocení vlivů na životní prostředí (z anglického Environmental Impact Assessment)
8) zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Principy a pravidla územního plánování

Techniky informování a účasti veřejnosti	Jaká část veřejnosti se může účastnit	Jak je veřejnost informována o této možnosti	Lhůta pro podání připomínek/ námitek	Co se stane s připomínkami/ námitkami	Informování veřejnosti o platném dokumentu a přístup veřejnosti k němu
Pořízení					
podání návrhu na pořízení územního plánu (§ 45 SZ)	občan obce, fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce (§ 44 SZ)			**návrh zastupitelstvo obce přijme/nepřijme**	
Zadání					
doručení návrhu zadání (§ 47 odst. 2 SZ)	každý (§ 47 odst. 2 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 SZ)	písemné připomínky do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 47 odst. 2 SZ)	na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání (§ 47 odst. 4 SZ)	
Návrh					
společné jednání – doručení návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovává) (§ 50 odst. 3 a 5 SZ)	každý (§ 50 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 50 odst. 3 SZ)	písemné připomínky do 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 50 odst. 3 SZ)	připomínky jsou vyhodnoceny a výsledky zohledněny při úpravě návrhu územního plánu (§ 51 odst. 1 SZ), pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, tvoří připomínky jeden z podkladů pro vydání stanoviska podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	
veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu zemního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) – připomínky (§ 52 ods. 1 a 3 SZ)	každý (§ 52 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	připomínky nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 52 odst. 3 SZ)	připomínky jsou vyhodnoceny a zpracován návrh vyhodnocení připomínek, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 1 a 2 SZ)	pořizovatel zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu a místech, kde je možné do územního plánu a do jeho dokladové dokumentace nahlížet (§ 165 odst. 3 SZ)

veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu zemního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) – námitky (§ 52 odst. 1 až 3 SZ)	vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení a zástupce veřejnosti (§ 52 odst. 2 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	námitky (vč. odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčeného námitkou) nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 52 odst. 2 a 3 SZ)	námitky jsou vyhodnoceny; zpracován návrh rozhodnutí o námitkách vč. samostatného odůvodnění, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 1 a 2 SZ	pořizovatel zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu a místech, kde je možné do územního plánu a do jeho dokladové dokumentace nahlížet (§ 165 odst. 3 SZ)
	každý (§ 53 odst. 2 a § 52 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	nejpozději do 7 dnů ode dne opakovaného veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 52 odst. 2 a 3 SZ)	zpracování návrhu vyhodnocení připomínek a návrhu rozhodnutí o námitkách (§ 53 odst. 1 SZ)	
Vyhodnocení územního plánu					
doručení návrhu **zprávy o uplatňování územního plánu** (§ 55 ods. 1 SZ)	každý (§ 52 ods. 2 a 3 SZ a § 55 odst. 1 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 a § 55 odst. 1 SZ)	do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 47 odst. 2 a § 55 odst. 1 SZ)	na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zprávy o uplatňování územního plánu (§ 53 odst. 1 a § 55 odst. 1 SZ)	Pořizovatel zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup schválenou zprávu o uplatňování územního plánu (§ 165 odst. 3 SZ)

Principy a pravidla územního plánování Ústav územního rozvoje, Brno 05/2016

zastavitelné plochy, plochy přestavby, plochy pro veřejně prospěšné stavby, plochy pro veřejně prospěšná opatření, plochy pro územní rezervy a **stanovuje podmínky využití** těchto ploch.

Z praxe: *Občan, který si chce postavit rodinný dům na svém pozemku, najde informaci o jeho zařazení v územním plánu na obecním úřadě. Tam rovněž může ihned projednat podmínky případné změny územního plánu, pokud jeho pozemek není v zastavěném či zastavitelném území. Na stavebním úřadě projednává konkrétní podmínky stavby, jakými jsou územní rozhodnutí, územní souhlas, ohlášení stavby, stavební povolení apod. Změny územních plánů projednávají většinou obce s rozšířenou působností prostřednictvím pořizovatelů z úřadu územního plánování. Své pořizovatele mohou mít i jiné obce, pokud zaměstnají patřičně kvalifikovaného zaměstnance.*

Územní plán v podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. **Bez pořízení územního plánu nelze v obci vymezit plochy pro novou výstavbu.** Ta je v tomto případě možná pouze v zastavěném území. Územní plán je v řadě případů podmínkou pro poskytování prostředků z veřejných rozpočtů. Umožňuje **uplatnit předkupní právo a vyvlastnit pozemky** nezbytné pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

Základním úkolem územního rozvoje je mimo jiné vytvářet v území **podmínky pro udržitelný rozvoj**, chránit přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, vymezovat veřejný zájem na využití území, vytvářet podmínky pro snižování nebezpečí přírodních katastrof, územní podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn apod.

V řadě případů dochází ke kolizím **mezi právem či zájmem vlastníků** nakládat se svým majetkem **a zájmem veřejným,** spočívajícím v péči o kulturní a krajinné bohatství nebo péči o zdravé životní podmínky. Jestliže mají být tato práva účinně chráněna, musí být územní plánování trvalým dialogem mezi jednotlivými občany a jejich sdruženími, respektive veřejností, vlastníky a podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, dotčenými orgány, pořizovateli i zpracovateli územního nebo regulačního plánu. Posláním je dosáhnout **přiměřené shody** všech, kdo využívají území obce, stanovit podmínky pro kvalifikované rozhodování o vývoji, správě a o způsobech využívání daného území. Územní plánování má vytvářet **právní rámec** pro správu území ve správním rozhodování**.** Posláním je **poskytovat právní jistotu občanům a určitost vztahů, do nichž vstupují**.

Působnost obce v územním plánování

Stavební zákon svěřuje do základní působnosti obce:

- schvalovat pořízení územního plánu či jeho změn,
- vydávat územní plán a jeho změny,
- vydávat regulační plán,
- pořizovat územně plánovací podklady, jako jsou například územní studie,
- projednávat zprávu o uplatňování územního plánu,
- ukládat, zveřejňovat a využívat tuto dokumentaci pro potřeby obce a jednotlivých občanů,
- sledovat stav a vývoj území a navrhovat změny územně plánovací dokumentace.

Náklady s těmito činnostmi spojené hradí obvykle obec sama. Náklady spojené s pořízením změny územně plánovací dokumentace obvykle zčásti nebo zcela hradí subjekty, které o změnu územního plánu požádaly[9]. **Obec** ovšem nese při pořizování územního plánu politickou odpovědnost za přijatou koncepci řešení využití území své obce.

Pro úspěšné pořízení územního plánu je důležitá kvalita komunikace obce s pořizovatelem i projektantem. Od roku 2007 je proto ve stavebním zákoně definována úloha **určeného – vybraného člena zastupitelstva obce,** který se tím stává mluvčím zastupitelstva obce ve vztahu k pořizovateli a k projektantovi. Zákon nestanovuje jeho odbornou kvalifikaci. Výběr nejvhodnějšího člena zastupitelstva je ponechán na vůli zastupitelstva.

Aktéři v územním plánovaní

Obec – reprezentovaná svým zastupitelstvem s kompetencemi jim svěřenými[10].

Pořizovatel[11] – obvykle úřad územního plánování na úřadu obce s rozšířenou působností, ale může jím být i obecní úřad, pokud jsou splněny kvalifikační požadavky podle stavebního zákona[12], a má tedy úředníka nebo fyzickou osobu splňující kvalifikační požadavky. Pořizovatelem může být i krajský úřad, či Ministerstvo pro místní rozvoj nebo Ministerstvo obrany.

Projektant – autorizovaný architekt nebo autorizovaný urbanista, který má oprávnění k výkonu vybraných činností ve výstavbě podle zvláštního právního předpisu.

Dotčené orgány – hájí veřejné zájmy svěřené do jejich působnosti na základě zvláštních právních předpisů, například na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa, státní památkové péče, dopravy apod.

Nadřízený orgán územního plánování – krajský úřad.

Rozhodujícím aktérem územního plánování však zůstává **obec,** představovaná svou politickou reprezentací.

Obci je svěřen největší díl přímé odpovědnosti za řádnou správu a rozvoj území. Její působení může z dlouhodobého hlediska obec rozvíjet, nevhodnými zásahy do území však i poškodit. Každý velký zásah do území v budoucnu vždy přinese vedle pozitivních přínosů i negativní jevy, se kterými je vhodné počítat a navrhnout včas adekvátní kompenzační opatření na jejich eliminaci.

Z praxe: *Příkladem může být rozhodnutí, že se poskytnou pozemky pro masivní výstavbu bytových domů v malé obci, která má zcela jiný než sídlištní charakter, nebo že se vyhoví developerovi budujícímu průmyslové zóny. Uskutečnění tak velkých záměrů přinese vedle užitku i ztráty. O velkých zásazích do území by proto vždy měli spolurozhodovat i občané, ne jen momentální vedení obce, protože jde obvykle o nevratné rozhodnutí. Záměr by měl být profesionálně představen, vysvětlen a diskutován s veřejnosti už* ***v zárodku jednání.*** *Čím dříve se to děje, tím snáz se vyhneme zpolitizování věcného řešení konkrétní příležitosti či ohrožení rozvoje obce.*

Ačkoliv jsou procesy podle stavebního zákona v územním plánovaní transparentní a pro občany otevřené (projednávání s veřejností, zveřejňování), ještě stále se mnozí občané s tímto dokumentem nezřídka seznámí až v momentě, když požadují příslušná povolení pro stavbu domu na svém pozemku, který však pro nesoulad s územně plánovací dokumentací nemohou získat. Obec by proto měla vždy při pořizování územního plánu či při jeho rozsáhlejších změnách vhodnou formou **opakovaně vyzývat občany**, aby se s platnou dokumentací seznámili a v případě potřeby zavčas požádali o její změnu či úpravu.

Je vhodné občanům nabídnout neformální **vysvětlení územního plánu** a plánovaných změn mimo proces vlastního pořizování územně plánovací dokumentace, například prostřednictvím členů osadních výborů či zastupitelů, kteří v lokalitě žijí. Určitě již mnoho ze starostů projednávalo stížnosti občanů na zamítnutí stavby z důvodu, že jejich pozemky nebyly zařazeny v zastavitelné ploše. Pro samosprávu jsou tyto situace pochopitelně skličující. Vždyť místní občané se sami chtějí postarat o své bydlení za své peníze a nežádají obec o řešení své bytové situace. Přesto musí být odmítnuti, protože včas nevěnovali pozornost územnímu plánu. Pochopitelně mohou požádat o jeho změnu, ale v tomto případě je jejich cesta k realizaci stavby časově i finančně náročnější.

Role ostatních orgánů veřejné správy

Stát zastupují v procesu územního plánování orgány výkonné, soudní a kontrolní. Z hlediska pořizování územně plánovacích dokumentací a územně plánovacích podkladů jsou to především **orgány výkonné moci**.

Z praxe: *Uveďme příklad reakce politického vedení obcí na moderní trendy doby. Soukromá podnikatelská aktivita požádala o vyčlenění* ***nových zastavitelných ploch*** *v územním plánu na nescelených pozemcích soukromníků pro stavbu nových rozsáhlých bytových komplexů, tzv. stavby na „zelené louce". Obce s vidinou zvýšení počtu obyvatel, přistěhování mladých rodin, ochotně vyhověly těmto požadavkům v maximální požadované míře, kterou* ***dokázaly zdůvodnit,*** *aniž by braly v úvahu dopad na drobné stavebníky, kteří si na svých*

9) § 45 zákona č. 183/2000 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
10) § 6 odst. 5 stavebního zákona
11) § 2 odst. 2 písm. a) a § 24 stavebního zákona
12) § 158 odst. 1 stavebního zákona

*pozemcích **nezařazených do zastavitelných ploch, avšak logicky vhodných** se snadno přístupnou infrastrukturou, budou chtít jednou vybudovat bydlení. Zastavitelná plocha zůstala stavbou nedotčena. Bez infrastruktury a komunikací a majetkově nevypořádaná je pro investory nezajímavá. Avšak drobným stavebníkům při jejich jednotlivých žádostech o změnu územního plánu pro stavbu rodinných domů není možno vyhovět, neboť potřebu zařazení dalších zastavitelných ploch pořizovatel **nedokáže zdůvodnit**.*

*Můžeme si říci, změníme územní plán! To však není tak jednoduché. Jde o pozemky v rukou soukromníků. Ti pochopitelně vidí v zařazení svých pozemků mezi **zastavitelné** plochy velký finanční profit. Možnost napravit špatné rozhodnutí zastupitelstva bez finančních ztrát pro obec (v případě, že by se majitelé bránili proti „znehodnocení jejich majetku") tu je*[12]*. Pokud se na zastavěných plochách po dobu 5 let neprováděla žádná aktivita směřující k realizaci původního záměru, může zastupitelstvo změnit územní plán obce, a tyto pozemky vymezit jako nezastavitelné. V případě prokazatelné majetkové újmy způsobené změnou územního plánu náleží majiteli pozemku náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Nedojde-li k dohodě mezi vlastníkem a obcí o výši náhrady, rozhodne o její výši soud. Pokud naopak obec chce podpořit záměry stavebníka v území, může rozhodnout o pořízení regulačního plánu.*

Regulační plán v předem vymezené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, čímž může nahradit zcela nebo zčásti vybrané typy územních rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, jaká míra odpovědnosti ze zákona leží na bedrech obce z hlediska územního plánování, je na místě zdůraznit význam **strategického řízení, které nelze provádět bez strategického rozvojového plánu obce**. Není ze zákona povinný, ale pokud odpovědným představitelům obce záleží na rozvoji území a na řádném nakládání s obecním majetkem, je strategický rozvojový plán obce nutný.

Nemůžete odpovědně zasahovat a rozhodovat o územním plánování na katastru své obce, když nemáte svoji vizi, které chcete dosáhnout, když nevíte, kam vaše obec směřuje.

Časté otázky

1. Co jsou limity využití území? Limity využití území vyplývají z právních předpisů a z rozhodnutí vydaných správními orgány. Jde zejména o ochranná pásma, například ochranné pásmo dopravních staveb (silnic, železnic apod.), ochranné pásmo inženýrských sítí (elektrických rozvodů, plynovodů, vodovodů, kanalizací apod.), okolí vodních zdrojů, okolí kulturních památek, zvláště chráněných území například CHKO, záplavové území apod.

2. Jak ověřit, že se strategie uskutečňuje? Pokud strategie zahrnovala cíl, například úspory v energiích, a proběhla dílčí aktivita, například tzv. zateplení budov škol, je zapotřebí vyhodnotit konkrétní přínos. Pak eventuálně tento cíl vyhodnotit jako splněný, nebo ho podle potřeby doplnit o další aktivity směřující k naplnění.

3. Co lze očekávat v novém programovém období Evropské unie? Za jeden z faktorů úspěchu se považuje schopnost spolupracovat s dalšími aktéry v území a využívat tzv. **integrovaných nástrojů**. Ty mají vést k větší koncentraci prostředků do řešení konkrétního problému a ke společnému úsilí všech významných partnerů, kteří jsou problémem dotčeni. Tyto principy by ovšem neměly vycházet jen z požadavků spojených s dotacemi, ale z přirozené snahy a ochoty obcí spolupracovat a hledat širokou shodu pro řešení daného problému, například na základě meziobecní spolupráce.

Související předpisy

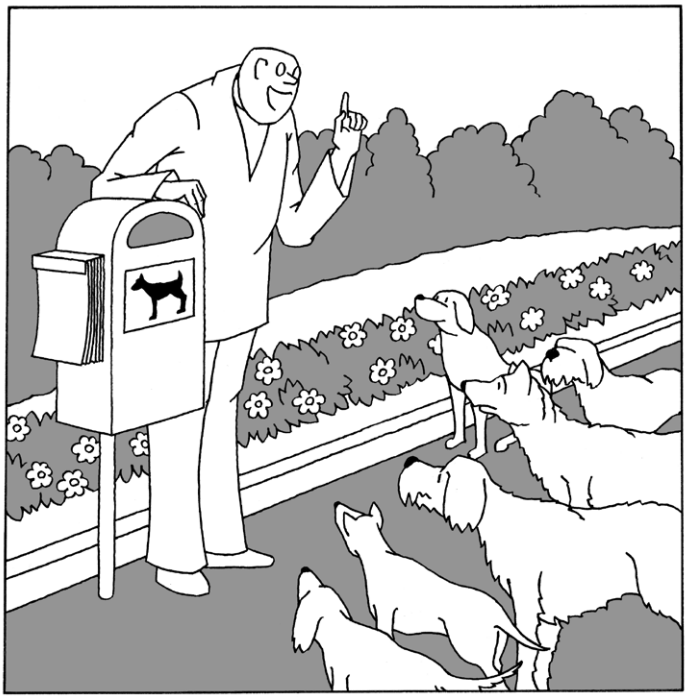
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), novelizován zákonem č. 225/2017 Sb.
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
- zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění
- vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb
- vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území
- vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu
- vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření
- vyhláška MMR č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu
- nařízení vlády č. 592/2006 Sb., o podmínkách akreditace a provádění zkoušek odborné způsobilosti

Literatura a užitečné odkazy

- Kašparová, L., Půček, M. a kol., (2009) Kohezní politika: Osídlení v České republice. Brno: Ústav územního rozvoje. Dostupné na http://www.uur.cz.
- Ochrana, F., Půček, M., (2012) Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru. Praha, Wolters Kluwer, 228 s.
- Principy územního plánování – Ústav územního rozvoje. 2013
- Půček, M., Koppitz, D., Strategické řízení a plánování. Zaměřeno na obce, města a kraje. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012
- Strategické plány měst: Bílovec, Uherské Hradiště, Pardubice

8 Veřejné služby obcí

Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec



„Tak u nás budeme mít poštu otevřenou jen třikrát do týdne, paní Vonásková! A představte si, že u Mašků už je zase rozkopaná silnice, takže na náves musíme oklikou. A to ji obec nedávno spravovala! Obchod už je zavřený půl roku, o hospodě ani nemluvě. Alespoň ta malotřídka tady ještě funguje.“ V některých, zvláště malých obcích České republiky byste podobné stesky mohli zaslechnout. Jde vlastně o lapidární zhodnocení kvality a dostupnosti veřejných služeb v obci. Podle jejich úrovně místní občané často hodnotí práci obecních orgánů, tedy i zastupitelstva, do kterého vás zvolili. Následující kapitola by vám měla přinést o problematice veřejných služeb alespoň základní informace.

8.1 Úvod do problematiky – vymezení pojmu

S pouhým jazykovým významem pojmu **veřejná služba** nevystačíme, neboť v tom případě by šlo o jakoukoli službu, která je k dispozici veřejnosti. Takové vymezení však zjevně neodpovídá úžeji vnímanému obsahu pojmu. Právní předpisy pak zevrubnou definici též nepodávají[1].

V teorii, například v ekonomii, se podává celá řada vymezení pojmu veřejná služba. Většina definic pracuje s několika společnými rysy. Jde o vztah služby k veřejnému zájmu[2], a to bez ohledu na to, který subjekt veřejnou službu zajišťuje. Dále jde o nemožnost, či významnou omezenost realizace služby pouze s odkazem na fungování trhu, s čímž souvisí financování (spolufinancování) veřejné služby za pomoci veřejných prostředků. Další charakteristikou je tak logicky významné zapojení veřejnoprávních subjektů do zabezpečování veřejných služeb. V neposlední řadě se veřejná služba definuje tím, že by měla být všeobecně dostupná. V některých oblastech tak může vést k vytváření monopolu, což je však z dnešního pohledu uplatnitelné zejména ve vztahu k výkonu vrchnostenské veřejné správy. Tou rozumíme veřejnou službu svého druhu, kdy stát prostřednictvím vykonavatelů veřejné správy (mezi které patří též obec) poskytuje službu, jejímž prostřednictvím mohou občané splnit své zákonné povinnosti.

Dnes jsme svědky částečné komercializace veřejných služeb. Neexistují však zcela ostré hranice mezi službami veřejnými a službami ostatními (komerčními). Tyto služby se prolínají. Soukromoprávní subjekty pronikají do sféry veřejných služeb, a to zejména v oblastech (a územích), kde má z hlediska těchto subjektů určitá veřejná služba potenciál ziskovosti (například soukromé školství). Nebo v důsledku obtíží s financováním služeb veřejným sektorem vykonává jejich část neziskový sektor (typické pro oblast sociálních služeb). Jindy se veřejný sektor ve snaze zlepšit kvalitu potřebných úkonů vrhá do ryze komerčních služeb tam, kde se jich z různých důvodů nechopil soukromý

1) Určitým způsobem nejblíže pojmu veřejná služba je definice *služby obecného zájmu hospodářské povahy* podle ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů, která je popsána jako služba, *která je poskytována univerzálním a trvalým způsobem a jejímuž poskytovateli zvláštní právní akt přiznává zvláštní práva a povinnosti.* Ustanovení dále demonstrativně uvádí, *že takovou službou je zejména poštovní služba, dodávka elektrické energie nebo plynu, provozování letišť nebo přístavů, veřejná doprava, zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod nebo nakládání s komunálními odpady.* Dále lze nalézt zákony, které určitou věcnou oblast označují přímo ze zákona za veřejnou službu, viz zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, podle kterého je veřejnou službou zajištění přepravy cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou, nebo zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi. Lze zmínit též nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, které v příloze A vymezuje povolání podle oblastí, jako například doprava či kultura. V jiném kontextu (v zásadě jako výkon práce ve veřejném zájmu) je veřejná služba definována v ustanovení § 18a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

2) Veřejná služba je tedy v zásadě vymezena dalším neurčitým právním pojmem, který nemá přesné legislativní vymezení, byť se s ním v obecných diskusích či právních sporech argumentuje velmi často. Veřejný zájem je třeba vždy nacházet, není tedy pevně dán. Veřejný zájem též nemusí být vnímán stejně ve všech obcích. Právnický slovník (HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1) k tomuto pojmu uvádí: „Veřejný zájem, druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.“

sektor (typické pro provoz sportovišť, akvaparků apod.). Celou problematiku pak dále komplikuje i skutečnost, že v případě zejména velkých obcí/měst se všechny zmíněné situace mohou prolínat.

Z praxe: *Ve statutárním městě nebude zcela myslitelné, aby jeho orgány uvažovaly o provozování obchodu s potravinami, neboť síť supermarketů ve spojení s menšími prodejci potravin je v takových sídlech dostatečně hustá. Zcela jiná však může být situace na malých obcích. Tam se z důvodu nedostatečné ziskovosti dané služby potýkají s neochotou soukromého sektoru obchody s potravinami provozovat. Vaše obec má tak možnost například poskytnout podporu pro podnikání soukromoprávního subjektu, či v krajním případě přistoupit k provozování „koloniálu" svépomocí*[3]*. V takovýchto případech nabývá soukromoprávní aktivita charakteristik veřejné služby, avšak jen pro danou konkrétní situaci.*

A tak vlastně není možné veřejné služby jednoznačně vymezit, uvést jejich taxativní výčet. Vy, jako zastupitel(ka), můžete o zabezpečování veřejných služeb uvažovat v obecné rovině, že jde o vytváření podmínek pro kvalitní život ve vaší obci. To ostatně odpovídá zákonem vymezeným úkolům samosprávy[4]: Obec pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů[5].

Abyste se lépe orientovali, bude užitečné veřejné služby alespoň rámcově kategorizovat. Nejčastěji je vnímáme **z věcného hlediska**, tedy jako konkrétní činnost v určité oblasti. Zákon o obcích na příkladech uvádí, o které oblasti se má obec starat. Jde o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku[6]. A zde také nacházíme nejvýznamnější veřejné služby, jako zřizování mateřských a základních škol, péče o pozemní komunikace ve vlastnictví obce, sociální a zdravotní služby, organizování kulturního života v obci či participace obce na dopravní obslužnosti území. Danou službu obec nutně nemusí zabezpečovat. S ohledem na zmíněné prolínání různých charakterů služeb a jejich poskytovatelů půjde často o služby realizované jinými subjekty.

Další významnou kategorií veřejných služeb, kterou však veřejnost nevnímá tak docela jako službu, je **výkon správních činností**. Půjde zpravidla (nikoliv však výlučně) o sféru činnosti, která spadá do tzv. přenesené působnosti obce. V těchto případech stát jako nositel veřejné moci deleguje její významnou část na územní samosprávné celky, jimž na finanční pokrytí dané činnosti poskytuje příspěvek[7]. Stát tak prostřednictvím obcí zajišťuje základní síť správních orgánů, jejichž prostřednictvím mohou občané plnit právními předpisy ukládané povinnosti.

Za veřejnou službu svého druhu lze vnímat i **agendu dotací a veřejných finančních podpor** (za podmínek stanovených jak národní, tak evropskou legislativou). Není to sice veřejná služba v pravém slova smyslu, nicméně jde o agendu, jejímž prostřednictvím lze finančně stimulovat široce vymezené veřejné služby zajišťované jinými subjekty než obcí (například podpora různých spolků zabývajících se sportovními činnostmi mládeže, což je činnost, na které je zjevně veřejný zájem).

Z pohledu uživatelů můžeme veřejné služby též dělit na **bezplatné**[8] (například činnost obecní policie, úprava veřejných prostranství obce, vzdělávání v systému veřejného školství) a **placené** (přímá a okamžitá úhrada za službu – například hodinová sazba za využití obecního sportovního areálu, poplatek za svoz komunálního odpadu).

Dodejme tedy, že obec je toliko jedním z poskytovatelů veřejných služeb (vedle dalších entit veřejné moci, jako je stát či kraj, respektive vedle jiných soukromoprávních subjektů, jako jsou podnikatelé či neziskové organizace).

Celou řadu veřejných služeb zákon detailně (co do způsobů realizace) nereguluje – byť ty podstatné, jako například vzdělávání, ano (nicméně i zde je míra kvality obcí zřízené mateřské/základní školy též zčásti věcí schopností orgánů obce). A tak je na vás, abyste spolu s kolegy v obecním zastupitelstvu dosáhli určité rovnováhy mezi potřebami občanů obce a mírou kvality veřejných služeb. K větší efektivitě může sloužit i spolupráce mezi obcemi, například na bázi dobrovolných svazků obcí, jejichž prostřednictvím lze veřejné služby zabezpečit.

8.2 Veřejné služby zajišťované obcí ze zákona

Ústava České republiky poskytuje územním samosprávným celkům značnou míru autonomie rozhodování. Výkon státní správy lze svěřit orgánům územních samosprávných celků jen na základě zákona. Obdobně je tomu při ukládání zákonných povinností územním samosprávným celkům v jejich samostatné působnosti[9]. Jsou však situace, kdy stát má zájem, aby se některá veřejná služba uskutečňovala pokud možno v obdobném standardu na celém státním území. Přitom však není vhodné (a v zásadě ani proveditelné), aby ji zajišťoval přímo stát. A protože se jeho území skládá z území jednotlivých obcí (a vojenských újezdů), deleguje stát určité veřejné služby na obce v podobě právní povinnosti. Tím zároveň takovou službu v základním rozsahu celoplošně zabezpečuje (což nevylučuje, že stát připustí též alternativní způsoby realizace této veřejné služby).

Do této skupiny povinně zajišťovaných veřejných služeb patří primárně **zajištění podmínek pro splnění povinné**

3) Problematiku vymizení těchto základních služeb z prostředí malých obcí řeší například materiál „Podpora obslužnosti venkova", který byl schválen usnesením vlády č. 429 ze dne 5. června 2017.
4) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); srov. zejména ustanovení § 35
5) Pojmu „občan obce" dává právní obsah ustanovení § 16 odst. 1 zákona o obcích.
6) § 35 odst. 2 zákona o obcích
7) srov. v obecné rovině ustanovení hlavy III zákona o obcích (§ 61 až § 66c)
8) Pomineme-li skutečnost, že v zásadě nic není „absolutně" bezplatné, neboť i bezplatné veřejné služby jsou zcela nebo zčásti financovány z veřejných peněz, jejichž podstatnou část tvoří daňové výnosy.
9) čl. 8 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky

školní docházky *(k problematice školství blíže v kapitole 11)*, a to prostřednictvím škol. Obec je podle školského zákona[10] zřizovatelem základních a mateřských škol a je povinna vytvářet podmínky pro plnění povinné školní docházky a povinného předškolního vzdělávání. Je však třeba upozornit, že zřízení vlastní základní nebo mateřské školy není jedinou možností, jak uvedenou povinnost splnit. Na plnění této povinnosti se lze dohodnout s jinou obcí či svazkem obcí, které provozují svou školu. Je to však právě zastupitelstvo obce, které hraje v dané agendě klíčovou úlohu, neboť je tím orgánem, který o případném zřízení (a právní formě) „obecních" škol rozhoduje.

Další povinnosti v samostatné působnosti jsou obci uloženy v oblasti **odpadového hospodářství.** Tuto záležitost lze též označit za veřejnou službu, jejíž podstatou je účelné nakládání s odpady (jasná pravidla pro ukládání odpadů významně napomáhají k čistotě na území obcí, což lze bezesporu označit za veřejný zájem). Obec je podle příslušného zákona[11] povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území. Obec je zároveň povinna zajistit místa pro oddělené soustřeďování složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů. Zákon zmocňuje obec vydat obecně závaznou vyhlášku pro úpravu systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území a systému nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami. A je to právě zastupitelstvo obce, které je jako jediné oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky. Zároveň jde o veřejnou službu, která může být podmíněna finančním plněním ze strany adresátů služby (producentů odpadu), a to smluvně nebo na základě poplatku[12]. Zákon rozhodně neklade na obce povinnost, aby samy realizovaly například svoz odpadu. Typické bude smluvní zajištění této veřejné služby externím subjektem.

Obec na základě příslušného zákona[13] v samostatné působnosti zabezpečuje též ve svém územním obvodu **dopravní obslužnost.** Jde o veřejné služby v přepravě cestujících drážní osobní dopravou, linkovou dopravou a jejich propojení, a to nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Základní povinnost zajistit dopravní obslužnost tak mají primárně kraje. Obec by se však v zájmu potřeb svých občanů měla na tvorbě plánu obslužnosti území aktivně podílet. Současně má povinnost zajistit dopravní obslužnost přímo na svém území, což je problematika, kterou musí řešit zejména větší obce (města) prostřednictvím tzv. městské hromadné dopravy. Opět je na obci, jakým způsobem tuto veřejnou službu zajistí. Zda svépomocí, například založením právnické osoby – dopravního podniku, nebo zda výkon služby objedná u již existujícího dopravce.

Jen na okraj je pak třeba připomenout již zmíněný výkon státní správy.

8.3 Co dále může obec svým občanům nabídnout

Zákon o obcích předpokládá, že se v zastupitelstvu budete problematikou veřejných služeb zabývat, neboť péče o všestranný rozvoj území obce a o potřeby občanů obce je základní povinností obce[14]. Nutno však dodat, že jde o povinnost, jejíž plnění není sankcionováno (pomineme-li politickou odpovědnost, která se v případě, že obecní orgány neplní své úkoly, zřejmě promítne v nevalný volební výsledek v následujících volbách). To má svůj důvod, neboť zákonodárce si je vědom, že rozsah péče o všestranný rozvoj území obce a o potřeby jejích občanů (a tedy i rozsah a kvalita zajišťovaných veřejných služeb) závisí především na finančních možnostech konkrétní obce. Není tedy možné pro celý vějíř veřejných služeb stanovit závazné standardy a vynucovat jejich dodržování. Taková představa by byla odtržena od reality.

Z praxe: *Zejména malé obce musí s ohledem na své finanční možnosti často vážit, do jaké oblasti veřejných služeb zacílí investice. Často stojí před otázkou, zda raději opravit místní komunikaci v určité části obce, nebo vybudovat dětské hřiště. Je zjevné, že v takové otázce budou občané obce rozděleni. Občané žijící v části s již dosluhující místní komunikací nebudou mít pochopení pro to, aby finance šly na zlepšení podmínek života rodin s malými dětmi. Ti zase budou mít přesně opačný názor. A jsou to právě orgány obce, které musí s ohledem na místní podmínky investiční priority určovat.*

Jak už jsme uvedli, zákon kromě zmíněné obecné povinnosti konkretizuje oblasti, kde má obec působit. Jde opět jen o demonstrativní výčet[15]. Zákonodárce touto volností dává orgánům obce široké pole působnosti (limitované finanční stránkou věci) k určení priorit pro rozvoj veřejných služeb. Je tak čistě věcí obce a jejích orgánů, zda například raději zvýší standard místní bezpečnosti zřízením obecní policie[16], nebo peníze použije na renovaci jediné obecní hospůdky, kterou za symbolické nájemné nabídne k provozování, nebo zda dá přednost výměně škvárového povrchu obecního hřiště za umělou trávu atd. Nikdo ve stanovení těchto priorit nenahradí vás, členy a členky zastupitelstva obce. Musíte zvážit přínosy své volby, stejně jako přímé a budoucí náklady rozhodnutí obecních orgánů.

10) zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
11) zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
12) § 17 a § 17a zákona o odpadech
13) zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů
14) § 2 odst. 2 zákona o obcích
15) § 35 odst. 2 zákona o obcích
16) Obecní policie je podle zákona č. 553/1991 Sb., orgánem obce. Jeho existence však závisí na rozhodnutí zastupitelstva obce.

8.4 Jak obec veřejné služby realizuje

Už víme, že **právní předpisy zpravidla nedefinují způsob zajištění veřejné služby**. Přesné postupy nelze s ohledem na různorodost veřejných služeb na takto omezeném prostoru vyložit. V obecné rovině však bude vždy přicházet v úvahu jedna ze tří variant, a to:

a) zajištění vlastní činností obce (obec vybuduje obecní sportoviště a zaměstná správce, případně k tomuto účelu zřídí příspěvkovou organizaci či organizační složku),
b) zajištění prostřednictvím externího subjektu (obec vymezí pozemky pro stavbu sportoviště a v rámci podmínek prodeje si smluvně zajistí, že nabyvatel vybuduje sportoviště, které bude po určitou minimální dobu provozovat pro potřeby veřejnosti)[17],
c) vytvoření podmínek pro realizace veřejné služby (obec sama vybuduje sportoviště, které prostřednictvím pachtovní smlouvy propachtuje osobě, která jej bude v souladu s jeho účelem, tedy jako sportoviště, provozovat).

Uvedené možnosti ale nemusejí platit vždy. Například při zajištění povinné školní docházky přichází v úvahu v zásadě jen zřízení vlastní základní školy, nebo dohoda s jinou obcí či svazkem obcí o využití jimi zřízené školy i pro žáky s místem trvalého pobytu na jejím území.

V každém případě je to však vaše obec, která zodpovídá za to, jakým způsobem je o veřejnou službu postaráno. Zejména v případě, kdy využijete externího subjektu, je nezbytné přesně ve smlouvě vymezit, co obec od realizátora veřejné služby očekává, a nastavit co možná nejpřesněji podmínky výkonu služby, včetně možností kontroly plnění smluvního závazku a případných sankcí.

Z hlediska **rozhodovacích kompetencí orgánů obce** bude většina rozhodnutí o zajištění veřejných služeb spadat do tzv. zbytkové kompetence rady obce (s výjimkou již zmíněného zřizování právnických osob, vydávání obecně závazných vyhlášek či zřízení obecní policie – vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce). A pozor, zákon vám dává možnost nad rámec zastupitelstvu vyhrazených pravomocí vyhradit si další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce[18]. Každý člen zastupitelstva obce pak může iniciovat, aby zastupitelstvo tuto možnost využilo[19]. V obcích, kde se rada obce nevolí[20], vykonává pravomoci rady starosta, což na zmíněné možnosti zastupitelstva nic nemění; naopak v těchto obcích je spíše pravidlem, že se o rozsahu veřejných služeb rozhoduje v zastupitelstvu přímo na návrh starosty.

Časté otázky

1. Co je to vlastně veřejná služba? Přesnou definici či taxativní výčet zcela poskytnout nelze. V podmínkách obcí však, zjednodušeně řečeno, zahrnuje veřejná služba vše, co slouží potřebám občanů obce (co je tedy ve veřejném zájmu obce), a obec takovou činnost/službu zajišťuje. Činí tak buď sama (jí zřízenou organizační složkou, případně jí založenou/zřízenou právnickou osobou), nebo prostřednictvím externího subjektu.

2. Musíme jako obec vůbec nějaké služby poskytovat? Ano, právní předpisy v určitých oblastech požadují po obci, aby zajistila veřejnou službu, například podmínky pro splnění povinné školní docházky. Ve většině případů je však přenecháno na úvaze obce, jaké veřejné služby s ohledem na místní podmínky (zejména finanční možnosti) občanům obce nabídne.

3. **V jakých věcných oblastech může obec veřejné služby zajišťovat?** Jde hlavně o primární vzdělávání, sociální služby a zdravotnictví, infrastrukturu (místní komunikace, vodovody, kanalizace, odpadové hospodářství, veřejné osvětlení, místní rozhlas atd.), kulturní a sportovní aktivity, cestovní ruch či o tzv. občanskou vybavenost.

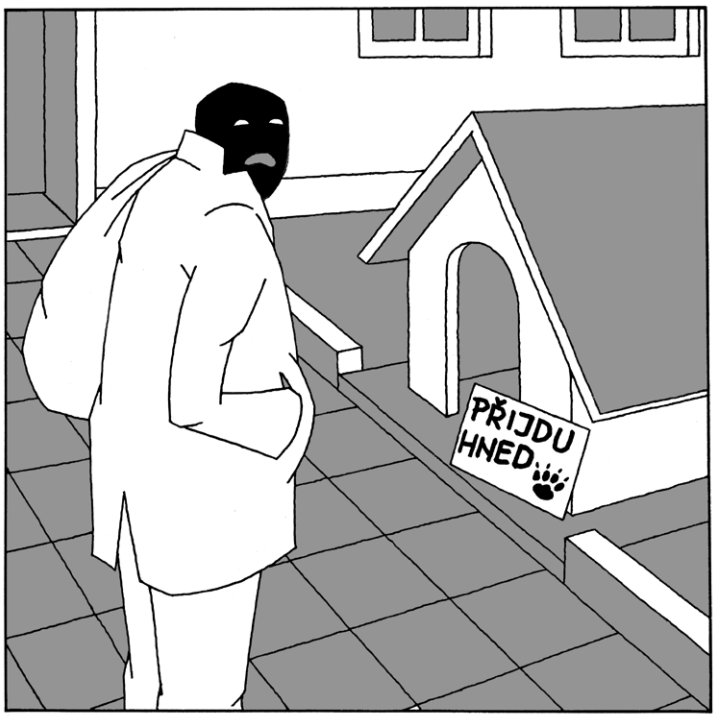
17) Zde se nabízí využití například spolupráce mezi obcemi na bázi dobrovolného svazku obcí, který by existoval jako onen „externí“ subjekt. Blíže ke spolupráci mezi obcemi viz kapitola 18.
18) § 102 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 84 odst. 4 zákona o obcích
19) Srov. práva člena zastupitelstva obce podle ustanovení § 82 písm. a) zákona o obcích, resp. ustanovení § 94 zákona o obcích.
20) Tedy v obcích, ve kterých má zastupitelstvo obce méně než 15 členů (§ 99 odst. 3 zákona o obcích).

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- usnesení vlády č. 429 ze dne 5. června 2017 k podpoře obslužnosti venkova

9 Veřejný pořádek a bezpečnost

Mgr. Ing. David Bohadlo
Mgr. Marek Chadima



O bezpečnosti jako pojmu panují celkem jasné představy a v průzkumech priorit českého občana obsazuje „pocit bezpečí doma a na ulici" přední příčky. Veřejný pořádek si už vykládáme rozmanitěji. Bude tedy užitečné citovat autoritu – Nejvyšší správní soud: Veřejný pořádek je normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné[1]. Když jste se ucházeli o hlasy místních občanů, určitě jste neopomněli nabídnout takové řízení obce, jež na pořádek a bezpečnost náležitě dbá. A protože to občas nebývá jednoduché, je dobré se v problematice zorientovat.

Propojení místní samosprávy, veřejného pořádku a bezpečnosti vyplývá v základních rysech z Ústavy České republiky a výslovně také ze zákona o obcích. Dílčí aspekty veřejného pořádku a bezpečnosti upravují další předpisy. Všechny dohromady ukládají řadu povinností a oprávnění v samostatné i přenesené působnosti obcí. Do veřejné správy místních záležitostí veřejného pořádku a bezpečnosti se promítá množství někdy i protichůdných veřejných a soukromých zájmů, zejména občanů obce. Jejich vzájemné vyvažování v místě a čase činí problematiku poměrně náročnou.

9.1 Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku

Pravomoc obcí (zastupitelstev) vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (OZV) je zakotvena přímo v Ústavě.[2] Zákon o obcích[3] poté uvádí, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků; k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství; k ochraně životního prostředí, zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti[4]. Další oblasti, ve kterých může obec ukládat povinnosti OZV, pak mohou stanovit zvláštní zákony (například upravení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství[5] – avšak tuto regulaci by obec mohla podřadit třeba i pod záležitosti veřejného pořádku). OZV však nemůže odlišně upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy předpisech vyšší právní síly. Nelze tak například obecně závaznou vyhláškou povolit kouření v restauracích, neboť zákon to výslovně zakazuje.

Pokud jde o první zmíněnou oblast regulace, tedy veřejný pořádek, zákon o obcích demonstrativně (neúplným výčtem) uvádí, že obecně závaznou vyhláškou lze zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

Uvedená ustanovení mají poměrně obecný charakter a při jejich konkretizaci sehrála významnou úlohu samotná normotvorba obcí a rozhodovací činnost Ústavního soudu. Na tomto místě nelze opomenout zlomový nález Ústavního soudu[6] (tzv. Jirkovský nález), kterým Ústavní soud změnil svůj dosavadní přístup a umožnil vydávat obecně závazné vyhlášky na základě ústavního zmocnění, v mezích zákona o obcích (tím je totiž stanoveno pole působnosti obcí)[7],

1) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64
2) čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky
3) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
4) konkrétně srov. § 10 zákona o obcích
5) § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
6) nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
7) § 10 zákona o obcích

bez nutnosti dalšího, speciálního zákonného zmocnění. Samozřejmě však platí, že OZV musí splňovat obecná kritéria kladená na právní předpisy (určitost, srozumitelnost, předvídatelnost atp.).

Z praxe: *Určitost norem obsažených v obecně závazné vyhlášce je jedním ze základních požadavků jejich ústavnosti. Normy ve vyhláškách obsažené musí být vyložitelné za použití obvyklých interpretačních postupů. To však neznamená, že vyhlášky musí být stejně precizní jako například zákony. Hranice nutné určitosti je však velice tenká.*

K tomu se vyjadřoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09: „… Ústavní soud předesílá, že od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.

9

V souvislosti s obecně závaznými vyhláškami o veřejném pořádku padají často dotazy k problematice **veřejného prostranství**. Na rozdíl od pojmu veřejný pořádek jde o legální definici obsaženou přímo v zákoně: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“[8] Ústavní soud k tomuto vymezení dodal, že může jít o prostor, který je předmětem veřejnoprávního, ale i soukromoprávního vlastnictví[9]. Ústavní soud[10] dále konstatoval, že pokud se obec rozhodne vymezit veřejné prostranství ve vlastní obecně závazné vyhlášce, může se od ustanovení zákona o obcích odchýlit pouze v upřesnění, jaké další prostory přístupné každému bez omezení představují v dané obci veřejné prostranství. Ještě je třeba doplnit, že obce mohou regulovat obecně závaznou vyhláškou také činnosti, které se sice neodehrávají na veřejných prostranstvích, ale jejich důsledky se zde projevují[11]. Při regulaci je třeba myslet na co nejpřesnější vymezení zákazů tak, aby nemohlo docházet ke sporům a toto nečinilo adresátům i samotným obcím aplikační problémy.

Ústavní soud ve svých rozhodnutích i nadále formuje vydávání obecně závazných vyhlášek. Je velice důležité, abyste si v zastupitelstvu uvědomili, že schvalováním OZV tvoříte právní předpisy, a tedy pamatovali na to, že:

- regulace OZV nesmí zasahovat do pole působnosti, které nebylo obcím svěřeno,
- regulace OZV nesmí nepřiměřeně zasahovat do zaručených práv adresátů.

Orientaci v množství judikátů napomáhají mimo jiné materiály, které se průběžně zveřejňují na webu Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra[12]. Při vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech veřejného pořádku rozlišujeme několik typových oblastí, které lze v souladu se zákonem o obcích[13] nepochybně regulovat, a několik oblastí, kde je takováto regulace nepřípustná, popřípadě sporná. V žádném případě ovšem nejde o úplný výčet.

Které oblasti lze regulovat?

V současné době můžete jako člen(ka) zastupitelstva obce uvažovat o OZV z oblasti veřejného pořádku, a to například v těchto konkrétních oblastech:

- zákaz konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích,
- regulace používání zábavní pyrotechniky,
- rušení nočního klidu,
- stanovení podmínek pro pořádání veřejnosti přístupných akcí, zejména pak sportovních a kulturních,
- regulace chovu zvířat a pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat,
- ochrana a údržba zeleně,
- rozdělávání a udržování otevřených ohňů,
- zákaz žebrání,
- zákaz prostituce,
- regulace výherních hracích přístrojů a jiných podobných loterií,
- jízda na skateboardu a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními komunikacemi,
- regulace provozní doby pohostinských zařízení.

Ústavnost těchto typových obecně závazných vyhlášek ve většině případů potvrdil Ústavní soud, popřípadě ji lze dovodit. Nelze ovšem vyloučit přípustnost také typově jiných obecně závazných vyhlášek, které by svým účelem směřovaly k ochraně veřejného pořádku a naplňovaly příslušné ustanovení zákona o obcích[14].

Které oblasti nelze regulovat?

V současnosti naopak není možné vydávat OZV například:

- k provozu zařízení obce, které slouží potřebám veřejnosti (koupaliště, hřiště atd.) – tuto záležitost by zpravidla měly upravovat běžné provozní řády (nikoliv forma OZV),
- k regulaci jízdy na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi,
- k evidenci přechodného pobytu v obci.

Nařízení o tržním řádu

Živnostenský zákon[15] zmocňuje k vydávání tržních řádů, nikoliv ovšem formou obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, ale formou **nařízení v přenesené**

8) § 34 zákona o obcích
9) například nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02
10) nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06
11) nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06
12) http://www.mvcr.cz/odk2/
13) § 10 zákona o obcích
14) tamtéž
15) § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon

působnosti. Byť tedy existují názory, že tato oblast patří samosprávě, platná legislativa ji zařazuje pod státní správu, což musí obce respektovat.

Na základě a v mezích příslušného ustanovení živnostenského zákona mohou obce prostřednictvím nařízení regulovat nabídku a prodej zboží či služby mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím. To se týká zejména tržnic, ale také podomního prodeje. Obce jsou oprávněny také zakázat některé formy prodeje zboží nebo služby prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části.

9.2 Přestupky

Podle zákona o přestupcích[16] se přestupkem rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Zákon o přestupcích sice nelze považovat za komplexní kodex přestupkového práva (neobsahuje například skutkové podstaty přestupků), obsahuje ale obecnou hmotněprávní i procesněprávní úpravu přestupků. Přestupková agenda patří výlučně do **přenesené působnosti obce**.

Přestupky proti veřejnému pořádku

Skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku a proti pořádku v územní samosprávě vymezuje zákon o některých přestupcích[17], je však zřejmé, že nemůže pokrýt veškeré skutkové podstaty přestupků, které mohou veřejný pořádek narušit. Jak už jsme zmínili, obce jsou oprávněny v samostatné působnosti vydávat řadu obecně závazných vyhlášek, jejichž účelem je i ochrana veřejného pořádku. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu[18] ovšem nelze obecně závaznou vyhláškou vytvářet nové skutkové podstaty přestupků nebo nové sankce. Sankce za porušení povinností stanovených v OZV je tedy možné ukládat pouze na základě zákona[19]. Za takový přestupek lze uložit pokutu až **do 100 000 Kč** či tzv. omezující opatření (například zákaz navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce).

Co mohu jako zastupitel(ka) dělat, zjistím-li přestupek?

Pokud jako zastupitel(ka) obce (stejně jako jakákoliv jiná osoba) zjistíte, že byl přestupek spáchán, jste oprávněn(a) podat o tom **oznámení** obecnímu (městskému) úřadu, Policii ČR nebo obecní (městské) policii. Je však třeba zdůraznit, že zákon o přestupcích[20] stanoví jednoletou či tříletou (podle závažnosti přestupku) promlčecí[21] dobu, ve které je správní orgán oprávněn projednat přestupek.

Jako zastupitelé se můžete rovněž dostat do situace, kdy přistihnete pachatele přestupku při činu. Nejvyšší správní soud konstatoval[22], že kterákoliv osoba je oprávněna chránit v sociálních interakcích vlastní práva a na základě a v mezích institutu nutné obrany **zadržet pachatele**, aby pak mohla oprávněná osoba zjistit jeho totožnost, jestliže by jinak bylo právo poškozeného zmařeno.

Kdo projednává přestupky?

Zákon[23] uvádí, že k projednávání přestupků mohou být příslušné obecní úřady, komise pro projednávání přestupků, popřípadě jiné správní orgány podle zvláštního právního předpisu. Zřízení přestupkových komisí není povinné a je tedy pouze alternativou k rozhodování obecního úřadu. Jinými správními orgány podle zvláštního zákona mohou být například úřady práce nebo katastrální úřady.

Jestliže je podezřelým z přestupku člen zastupitelstva obce, jejíž orgán je příslušný k projednání přestupku, nadřízený správní orgán (většinou krajský úřad) musí pověřit řízením o přestupku orgán jiné obce ve svém správním obvodu.

Vedle standardního řízení o přestupku je možné přestupek za určitých okolností[24] projednat také příkazem na místě prostřednictvím **příkazového bloku**[25], nebo **příkazem**[26]. Pokuty příkazem na místě jsou oprávněny ukládat a vybírat správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a dále orgány určené tímto nebo jiným zákonem (Policie ČR a obecní policie)[27].

Veřejnoprávní smlouva s jinou obcí

Veřejnoprávní smlouva, kterou se přenáší příslušnost k projednávání přestupků, představuje tzv. koordinační smlouvu podle páté části správního řádu. Obec tedy může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenést pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků a nemůže si tedy některé ponechat[28]. Uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy musí schválit příslušný krajský úřad.

Zmíněná veřejnoprávní smlouva musí být písemná, musí obsahovat rozsah přenášené působnosti, způsob úhrady nákladů na její výkon a dobu trvání smlouvy. Veřejnoprávní smlouvu je nutné zveřejnit na úředních deskách obcí, které jsou stranami této smlouvy, a ve věstníku právních předpisů kraje. Pokud mezi stranami veřejnoprávní smlouvy vzniknou spory, je oprávněn je řešit krajský úřad, popřípadě Ministerstvo vnitra. Tyto správní orgány jsou rovněž oprávněny zrušit veřejnoprávní smlouvu, pokud se dostala do rozporu s právními předpisy.

16) § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
17) § 4 a § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
18) nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97
19) § 4 zákona o některých přestupcích
20) § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
21) Podmínky běhu, stavení a přerušení promlčecí doby stanoví § 31 a § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
22) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 – 87
23) § 60 a § 61 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
24) Konkrétní okolnosti, kdy lze rozhodnout příkazem či příkazovým blokem, obsahují § 90 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
25) § 92 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
26) § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
27) § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení nich
28) § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Řízení o přestupcích

Také řízení o přestupcích upravuje zákon o přestupcích[29], přičemž jeho ustanovení jsou speciální vůči správnímu řádu (nestanoví-li tedy zákon o přestupcích něco jiného, uplatní se ustanovení správního řádu). Procesněprávní úprava zákona o přestupcích tak není komplexní. Řízení o přestupcích ovládá zásada oficiality, zahajuje se tedy **z úřední povinnosti**, a to jak na základě vlastních poznatků správního orgánu, tak i na základě podnětů třetích osob.

V řízení o přestupku se uplatní do značné míry obdobné principy jako v trestním právu procesním. Platí tedy presumpce neviny, právo obviněného vyjadřovat se ke všem skutečnostem a podkladům rozhodnutí či navrhovat důkazy, a to po celou dobu řízení. **Důkazní břemeno** leží na správním orgánu.

Účastníkem přestupkového řízení je v prvé řadě obviněný, za určitých okolností poškozený, pokud uplatnil nárok na náhradu škody, a někdy také vlastník věci, která může být (nebo byla) zabrána. Správní orgán může v přestupkovém řízení využít předvolání, předvedení či předběžná opatření. Samotné řízení se koná za účasti obviněného z přestupku a je ovládáno zásadou ústnosti a neveřejnosti.

Pokud byla při spáchání přestupku způsobena škoda, lze ji v řízení o přestupku uplatnit a správní orgán může za podmínek stanovených zákonem o přestupcích[30] uložit obviněnému povinnost škodu poškozenému nahradit.

Řízení o přestupku v prvním stupni může skončit **zastavením řízení či rozhodnutím ve věci**. Řízení se zastaví například tehdy, pokud se zjistí, že se skutek vůbec nestal, popřípadě nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku atd.[31] Pokud správní orgán vydává rozhodnutí ve věci, tak ve výroku uvede vedle obecných náležitostí také další náležitosti vyžadované zákonem o přestupcích[32], například popis skutku, jeho právní kvalifikaci a vyslovení viny. Při určení druhu a výměry správního trestu správní orgán přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, přičemž bere v úvahu polehčující a přitěžující okolnosti[33].

9.3 Obecní policie

Obecní policie se zřizuje a případně ruší na základě obecně závazné vyhlášky. Řídí ji starosta nebo pověřený člen zastupitelstva. Obecní policie představuje, ve smyslu příslušného zákona[34] a zákona o obcích, fakultativní (nepovinný) orgán obce. Byť má tedy obecní policie nezastupitelnou roli při zajišťování veřejného pořádku v obci, je na vůli obce, zda ve své samostatné působnosti obecní policii zřídí, popřípadě zda její funkci nahradí veřejnoprávní smlouvou s jinou obcí. V každém případě ochrana veřejného pořádku patří mezi úkoly obce v samostatné působnosti[35].

Obecní policii tvoří (vedle čekatelů a ostatních zaměstnanců) zejména **strážníci**. Strážník je povinen zasáhnout, pokud je páchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a to **i mimo pracovní dobu**, avšak na území vlastní obce (nebyla-li uzavřena zmíněná veřejnoprávní smlouva s jinou obcí)[36].

Strážník je oprávněn:

- požadovat vysvětlení,
- požadovat prokázání totožnosti,
- předvést osobu,
- odebrat zbraň,
- zakázat vstup na určité místo,
- otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor,
- odejmout věc,
- použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla,
- zabezpečovat dopravu osob do zdravotnického zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice,
- vstupovat do živnostenských provozoven, do herny, kasina a dalších prostor, kde jsou provozovány hazardní hry,
- použít donucovací prostředky, psa a služební zbraň.

Zásah strážníka (použití donucovacích prostředků) musí být vždy přiměřený povaze a nebezpečnosti protiprávního jednání[37]. Strážník tak například zpravidla nemůže při situaci, kdy chodec přechází přechod na červenou, využít hrozby namířenou služební zbraní.

Strážníci obecní policie se podílejí na úkolech v bezpečnosti silničního provozu. Jsou oprávněni zastavovat vozidla, měřit jejich rychlost a udělovat pokuty příkazem na místě za některé druhy přestupků.

9.4 Spolupráce obcí a Policie ČR

Podle zákona o Policii České republiky[38] může útvar policie určený policejním prezidentem, respektive příslušné krajské ředitelství, uzavřít písemnou **koordinační dohodu** s obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy ke společnému postupu při zabezpečování místního veřejného pořádku. Praktickým projevem takových dohod jsou společné hlídky policistů a strážníků. Jedná se o nástroj, díky kterému lze dát spolupráci mezi obcí a Policií ČR jasný a pravidelný základ. Povaha těchto koordinačních veřejnoprávních smluv ovšem neodpovídá veřejnoprávním smlouvám podle správního řádu. Úkolem těchto dohod není přenášet výkon vlastní působnosti z obce na Policii ČR, nebo naopak. Cílem je sdílená odpovědnost za záležitosti veřejného pořádku, kterou má Policie ČR a obecní policie. Úloha Policie ČR předcházet narušování veřejného pořádku je totiž subsidiární, hlavní působnost má obec (respektive obecní policie, pokud je zřízena). Teprve tehdy, pokud není

29) § 60 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
30) § 89 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
31) § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
32) § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
33) § 35 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
34) zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
35) § 35 zákona o obcích
36) Jediná výjimka, kdy strážník může vykonávat svou působnost i mimo území obce, je při zabezpečení dopravy osob do zdravotnického zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice (§ 17a zákona o obecní policii).
37) § 18 odst. 4 a 5 zákona o obecní policii
38) § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

obec schopna zajistit veřejný pořádek vlastními silami, nastupuje působnost Policie ČR.

Krom toho platí, že Policie ČR je oprávněna požadovat od orgánů obce pomoc, tj. zejména podklady a informace. Orgány obce jsou povinny žádosti podané na základě zákona o Policii ČR[39] vyhovět. Policie informuje orgány obce o skutečnostech, které se dotýkají jejich činnosti a mohou vést k ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti[40]. Starosta je oprávněn požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku[41].

Z praxe: *Příkladem spolupráce jsou například společné hlídky pražských strážníků a Policie ČR. Ty operovaly v centru Prahy a měly zasahovat především proti kapsářství, drogovému dealerství a prostituci.*

9.5 Shromažďování občanů

Shromažďování občanů upravuje stejnojmenný zákon[42], který dává občanům, v souladu s Ústavním pořádkem ČR, právo na **pokojné shromažďování**. Jde o jedno ze základních politických lidských práv. Shromáždění jsou zakázána v blízkosti sídla zákonodárných sborů[43] a do 100 metrů od sídla nebo místa zasedání zákonodárných sborů a Ústavního soudu[44].

Důležité je, že nikoliv každé srocení davu na veřejném prostranství je shromážděním. Shromáždění má sloužit k vyjadřování názorů, myšlenek, postojů atd. Nicméně často jsou oznamovány jako shromáždění i čistě komerční či kulturní akce, což není v souladu se zákonem (viz i dále – hudební produkce).

V závislosti na rozsahu shromáždění se o problematiku starají obecní úřady, obecní úřady obcí II. typu, krajské úřady, popřípadě Ministerstvo vnitra. Shromáždění ovšem nejsou těmito orgány povolována, ale jsou jim pouze oznamována. **Nařízením obce** lze určit místa a dobu, ve kterých lze konat shromáždění bez oznámení. V určitých dalších případech není třeba ani oznámení, jako třeba v případech církevních shromáždění nebo shromáždění, jmenovitě pozvaných v uzavřených budovách.

Shromáždění oznamuje tzv. **svolavatel,** a to nejméně **pět dní** před konáním shromáždění (méně pouze v odůvodněných případech, což může být například potřeba urychleně reagovat na aktuální situaci, kdy by pětidenní lhůta zmařila účel shromáždění). Nepřihlíží se ovšem k oznámením, která byla podána déle než šest měsíců před konáním shromáždění. Správní orgán posuzuje shromáždění s ohledem na zachování veřejného pořádku, bezpečnosti, také ústavnosti a zákonnosti účelu shromáždění. Správní orgán může za splnění podmínek v zákoně stanovených rozhodnout o omezení formy shromáždění tak, že **stanoví omezující podmínky**, například co se týče místa konání shromáždění, času či zvolené trasy. Obce tak mohou lépe reagovat na případná problematická shromáždění již v předstihu za situace, kdy nejsou naplněny podmínky pro zákaz shromáždění. S ohledem na zákonnost a ústavnost účelu shromáždění (respektive z důvodů podle zákona o shromažďování) lze shromáždění **zakázat**.

Zákaz shromáždění však bude vždy krajní možností. Obec by měla zvážit, zda nepostačuje stanovení omezujících podmínek pro shromáždění. Správní orgán tak musí učinit bezodkladně, nejpozději do tří pracovních dnů ode dne oznámení o shromáždění. Probíhající shromáždění může být správním orgánem, nebo příslušníkem Policie ČR **rozpuštěno** ze zákonem stanovených důvodů, například jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy, nebo shromáždění směřuje k výzvě popírat osobní, politická či jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, náboženské vyznání atd. Pozor však, pouhá skutečnost, že shromáždění nebylo oznámeno, byť oznámeno být mělo, sama o sobě nezakládá důvod pro jeho rozpuštění (rozpuštěno může být pouze tehdy, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz)[45]. Rozpuštění shromáždění je vždy otázkou pečlivého zvažování skutečného účelu a průběhu shromáždění, přičemž důvody zrušení shromáždění musejí být účastníkům oznámeny.

Za průběh shromáždění odpovídá svolavatel, který k plnění svých povinností využívá **pořadatele**. Pro všechny tyto osoby, stejně jako pro účastníky shromáždění, stanovuje zákon povinnosti, jejichž porušení může být rovněž přestupkem.

Podrobnější informace uspořádalo Ministerstvo vnitra v **Manuálu pro obce k zákonu o právu shromažďovacím**[46]. Za pozornost stojí problematika **kolize dvou shromáždění,** která byla upravena novelou zákona o právu shromažďovacím z roku 2016[47]. Má-li se na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění nebo veřejnosti přístupný kulturní, sportovní nebo jiný společenský podnik a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění, může správní orgán stanovit podmínky konání shromáždění. Stanovení těchto podmínek nesmí bránit v konání nebo splnění účelu dříve oznámeného shromáždění. Pokud nedošlo k dohodě mezi svolavateli nebo by stanovení podmínek konání „konkurenčních“ shromáždění bylo zjevně neúčelné, může správní orgán později oznámené shromáždění zakázat. Z toho plyne, že zákon o právu shromažďovacím neupřednostňuje určité typy shromáždění před jinými. Je-li zájem konat více shromáždění, která časově a místně kolidují, pak je de facto zvýhodněn ten, kdo podal oznámení o shromáždění jako první. Judikatura však dovodila, že pokud dříve ohlášené shromáždění je koncipováno jen jako obstrukční s jediným cílem blokovat pro daný prostor a čas jiná

39) § 18 zákona o Policii ČR
40) § 15 zákona o Policii ČR
41) § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích
42) zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
43) zákon o právu shromažďovacím, vymezuje v příloze konkrétní ulice
44) zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
45) To však nic nemění na tom, že svolání či pořádání neoznámeného shromáždění může být posouzeno jako přestupek.
46) dostupný na webu Ministerstva vnitra, sekce Dokumenty – Bezpečnostní hrozby, extremismus
47) zákon č. 252/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

shromáždění, nepožívá takové shromáždění právní ochrany a později oznámené shromáždění nemůže být pro pouhou kolizi zakázáno[48].

Často se obce potýkají s problematikou **hudebních produkcí.** Jelikož výkon práva shromažďovacího slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek, nebude většinou klasická hudební produkce pod pravidla tohoto zákona spadat (nebude se tedy jednat o shromáždění). Vždy je však nutné zvážit konkrétní účel akce. Například koncert spojený s vyjádřením politických názorů již pod pravidla zákona o právu shromažďovacím spadat může. Podrobněji k problematice hudebních produkcí se dočtete v materiálu Ministerstva vnitra nazvaném **Přehled právní úpravy vztahující se k pořádání akcí typu technoparty**[49].

9.6 Integrovaný záchranný systém

Zákon o integrovaném záchranném systému[50] (dále IZS) vymezuje koordinovaný postup jednotlivých složek IZS při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích. **Mimořádnou událostí** je podle zákona škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují záchranné a likvidační práce. Příkladem takových událostí jsou průmyslové havárie, extrémní sucho, ledovka, požáry či i autonehody atd.

Složky IZS se dělí na základní a ostatní. Základními složkami IZS jsou **Hasičský záchranný sbor, jednotky požární ochrany, zdravotnická záchranná služba a Policie ČR**. Ostatními složkami jsou například ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, ale také neziskové organizace či sdružení občanů, které lze využít k záchranným a likvidačním pracím.

V průběhu zásahu jsou všechny složky IZS povinny řídit se pokyny velitele zásahu (zpravidla velitel jednotky požární ochrany či funkcionář HZS ČR) popřípadě pokyny starosty obce s rozšířenou působností, hejtmana kraje, v Praze primátora hlavního města Prahy nebo Ministerstva vnitra, pokud vykonávají koordinaci záchranných a likvidačních prací, při nichž mohou vyžadovat pomoc.

Orgány obce zabezpečují připravenost obce na mimořádné události, podílejí se na záchranných a likvidačních pracích a ochraně obyvatelstva[51]. Konkrétní úkoly v této oblasti jsou pak uloženy především obecnímu úřadu. Starosta obce se při záchranných a likvidačních pracích například stará o varování osob, organizuje evakuaci a nouzové přežití obyvatel a je oprávněn vyzvat fyzické a právnické osoby, aby poskytly osobní nebo věcnou pomoc. Starostům lze doporučit, aby v případě vzniku mimořádné události v obci postupovali podle příslušných výpisů z havarijních plánů a neprodleně kontaktovali územně příslušné operační a informační středisko IZS (tel. číslo 150 nebo 112).

9.7 Požární ochrana

Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce a sbor dobrovolných hasičů

Příslušný zákon[52] stanoví, že obce **v samostatné působnosti** zřizují jednotku sboru dobrovolných hasičů obce (dále **JSDHO**), která zabezpečuje hašení požárů, dále záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech a plní další úkoly podle zvláštního právního předpisu ve svém územním obvodu. Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru (dále GŘ HZS ČR), které je součástí Ministerstva vnitra, vydalo Metodiku pro zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů[53], kde lze nalézt další podrobnosti ke zřizování JSDHO. Od JSDHO je třeba odlišovat sbory dobrovolných hasičů (dále **SDH**). SDH jsou občanská sdružení a podle zákona o požární ochraně pomáhají při plnění úkolů požární ochrany[54].

Úlohy obce na úseku požární bezpečnosti[55]:

- zřizuje JSDHO pro svůj územní obvod,
- udržuje akceschopnost JSDHO,
- zabezpečuje odbornou přípravu JSDHO,
- zabezpečuje materiální a finanční potřeby JSDHO a požární ochrany,
- zajišťuje péči o členy JSDHO,
- poskytuje náhradu ušlého výdělku členu JSDHO,
- zabezpečuje a hradí pro členy JSDHO preventivní zdravotní prohlídky,
- zabezpečuje výstavbu a údržbu objektů požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení,
- zpracovává stanovenou dokumentaci požární ochrany,
- zřizuje ohlašovnu požárů a další místa, odkud lze hlásit požár,
- zabezpečuje zdroje vody pro hašení požárů,
- umožňuje umístění jednotek HZS ČR na území obce podle nařízení kraje a přispívá na provoz a vybavení těchto jednotek,
- spolupracuje se sousedními obcemi při plnění úkolů k zabezpečení požární ochrany,
- organizuje preventivně výchovnou činnost,
- vydává požární řád obce (obecně závazná vyhláška[56]),

48) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 As 60/2013-26
49) dostupný zde: http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-pravni-upravy-vztahujici-se-k-poradani-akci-typu-technoparty.aspx
50) zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
51) § 15 zákona o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
52) zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
53) dokument č. j. MV- 52763-6/PO-2008, na webových stránkách GŘ HZS ČR v sekci „Jednotky požární ochrany" – ke stažení
54) § 75 zákona o požární ochraně
55) § 29 zákona o požární ochraně
56) Podle názoru Ministerstva vnitra vydání požárního řádu formou obecně závazné vyhlášky není povinností obce, nýbrž je cele na obci, zda takovou vyhlášku vydá. Její vydání lze však doporučit. Metodický materiál k tvorbě požárního řádu v aktuální podobě naleznete na stránkách Ministerstva vnitra, v sekci dokumenty ODK, podsekci Metodické materiály k zákonným zmocněním pro vydávání obecně závazných vyhlášek.

- stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích s větším počtem osob (obecně závaznou vyhláškou)[57],
- zabezpečuje další povinnosti, které plynou právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám (pokud obec vykonává činnosti se zvýšeným či vysokým požárním nebezpečím – například provozuje ubytovací zařízení).

Vybrané obecní úřady (určené krajem) v přenesené působnosti:

- zabezpečují hašení požárů a záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech mimo svůj územní obvod,
- zabezpečují akceschopnost JSDHO k zásahům mimo svůj územní obvod,
- na základě plošného pokrytí území kraje (nařízení kraje) JSDHO zabezpečují nepřetržitou pracovní pohotovost určitého počtu členů JSDHO.

Pokud obec nezřídí žádnou jednotku požární ochrany, je povinna sdružit prostředky na **společnou jednotku** s HZS kraje nebo obcí, jejíž jednotky požární ochrany jsou předurčeny požárním poplachovým plánem kraje k prvnímu zásahu pro uvedenou obec. Obci, která nezřizuje jednotku požární ochrany, může hasičský záchranný sbor kraje určit, aby zřídila **požární hlídku**. Obec může zrušit JSDHO jen se souhlasem HZS kraje.

Z praxe: *Jak může obec získat finance na činnost JSDHO? Ministerstvo vnitra vypisuje hned několik dotačních titulů, a to jak investičních, tak neinvestičních (více informací naleznete na webových stránkách hasičského záchranného sboru České republiky). Čerpat dotace z těchto titulů lze na pořízení či rekonstrukci cisternové automobilové stříkačky, pořízení nového dopravního automobilu, stavbu nebo rekonstrukci požární zbrojnice, akceschopnost, zásahy mimo územní obvod atd.*

Dále vypisují dotační tituly jednotlivé kraje.

9.8 Krizové řízení

Stručně k právní úpravě

Předmětem krizového zákona[58] je řešení a příprava na krizové situace, které nesouvisejí s obranou státu před vnějším napadením. **Krizovou situací** se rozumí mimořádná událost (tj. škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují záchranné a likvidační práce), narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále krizový stav).

Stav nebezpečí lze vyhlásit, pokud jsou ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, jestliže intenzita ohrožení nedosahuje značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury. Tento stav se vyhlašuje například při povodních lokálního charakteru. Stav nebezpečí vyhlašuje **hejtman kraje** (popřípadě primátor hl. města Prahy), a to pouze na dobu nezbytně nutnou (maximální dobu třiceti dnů lze prodloužit jen se souhlasem vlády). Rozhodnutí o stavu nebezpečí se vyhlašuje podobně jako nařízení kraje (zveřejněno ve Věstníku předpisů kraje, na úředních deskách krajského a obecních úřadů a též dalšími způsoby v místě obvyklými, zejména prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu) a musí obsahovat důvody a krizová opatření (tj. organizační nebo technická opatření k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob)[59].

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení **nouzového stavu**. Nouzový stav se vyhlašuje například při povodních s větším rozsahem, než je tomu u stavu nebezpečí (více krajů). Platnost krizových opatření vyhlášených hejtmanem končí dnem vyhlášení nouzového stavu, pokud vláda nerozhodne jinak. Krizová opatření, jejichž platnost zůstane zachována, se dále považují za krizová opatření nařízená vládou[60].

Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu může vláda na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu **omezit některá základní práva a svobody**. Jde například o právo na nedotknutelnost osoby, vlastnické právo, svobodu pohybu a pobytu, shromažďovací právo atd.[61] Krizový zákon poskytuje orgánům krizového řízení také řadu dalších oprávnění. Vláda je v době nouzového stavu oprávněna například vyhlásit evakuaci osob a majetku, zakázat vstup na určitá místa, uložit pracovní povinnosti apod.[62] Obdobně významnými oprávněními disponuje také hejtman v průběhu stavu nebezpečí[63]. K orgánům krizového řízení patří také ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, ale také obce a jejich orgány.

Úkoly obcí a starostů

Starosta obce s rozšířenou působností zabezpečuje připravenost správního obvodu obce III. typu na řešení krizových situací, k čemuž může využít také ostatní orgány obce. Je oprávněn řídit a kontrolovat přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků. V souvislosti s uvedenými úkoly zřizuje a řídí **bezpečnostní radu** obce s rozšířenou působností.

57) Analogicky k požárnímu řádu lze i zde dovodit, že není povinností obce vydat obecně závaznou vyhlášku o podmínkách k zabezpečení požární ochrany při akcích s větším počtem osob. Vydání lze však doporučit.
58) zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů
59) § 3 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů
60) tamtéž, v odst. 5. a dále také ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
61) § 5 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů
62) § 6 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů
63) § 14 odst. 4 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

Podílí se na řešení krizových situací, schvaluje po projednání v bezpečnostní radě **krizový plán** obce III. typu a vyžaduje od HZS kraje údaje podle krizového zákona[64].

Starosta obce III. typu dále zřizuje a řídí **krizový štáb** pro území správního obvodu obce III. typu, který je současně krizovým štábem pro území správního obvodu obce, zabezpečuje za krizové situace stanovená krizová opatření v podmínkách správního obvodu, plní úkoly stanovené hejtmanem a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení. Také odpovídá za využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra.

Obecní úřad obce III. typu vykonává k připravenosti svého správního obvodu na řešení krizových situací další úkoly stanovené krizovým zákonem (například poskytuje součinnost HZS)[65]. Za tím účelem zřizuje **pracoviště krizového řízení.**

Starosta běžné obce se rovněž stará o připravenost obce na řešení krizových situací, na čemž se spolupodílejí ostatní obecní orgány. Jako svůj pracovní orgán může zřídit **krizový štáb,** zabezpečuje stanovená krizová opatření, plní úkoly stanovené starostou obce III. typu a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení, včetně úkolů a opatření uvedených v krizovém plánu obce s rozšířenou působností. Odpovídá za využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra.

Za krizového stavu starosta běžné obce zabezpečuje varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím. Také vyrozumívá orgány krizového řízení (pokud tak už neučinil HZS kraje), nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva, organizuje další opatření nezbytná pro řešení krizové situace. Pokud by starosta neplnil uvedené úkoly, je hejtman kraje oprávněn převést jejich výkon na stanoveného zmocněnce (jeho rozhodnutí může zrušit pouze ministr vnitra).

Obecní úřad (kterékoliv) obce je k připravenosti obce na řešení krizových situací pověřen úkoly podle krizového zákona[66].

Z praxe: *V roce 2017 hejtman Zlínského kraje Jiří Čunek vyhlásil stav nebezpečí v souvislosti s bojem proti nakaženým divočákům. Hejtman následně požádal vládu o souhlas s prodloužením stavu nebezpečí. Vláda se však nesešla, neboť podle ní nebyly pro takové prodloužení naplněny podmínky. Stav nebezpečí tak skončil uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen (maximum 30 dnů).*

9.9 Ochrana před povodněmi

Povodněmi se pro účely vodního zákona[67] rozumí přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat, nebo je její odtok nedostatečný, případně se zaplavuje území při soustředěném odtoku srážkových vod. Povodeň mohou způsobit přírodní jevy, zejména tání, dešťové srážky nebo chod ledů (přirozená povodeň), nebo jiné vlivy; zejména porucha vodního díla může vést až k jeho havárii (protržení), nebo k nouzovým řešením kritické situace na vodním díle (zvláštní povodeň).

Rozsah operativních opatření pro ochranu před konkrétní povodní se řídí nebezpečím nebo vývojem povodňové situace. Ta se vyjadřuje **třemi stupni povodňové aktivity:** první stupeň – stav bdělosti, druhý stupeň – stav pohotovosti a třetí stupeň – stav ohrožení[68].

Jak se připravit, kde získávat informace

Ochranou před povodněmi se podle vodního zákona[69] rozumí činnosti a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území. Tato ochrana se zabezpečuje systematickou prevencí a operativními opatřeními na základě **povodňových plánů** (a pokud je vyhlášena krizová situace, tak podle zákona o krizovém řízení – krizových plánů).

Povodňová opatření se dělí na:

- opatření přípravná (povodňový plán, stanovení záplavových území, vymezení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity, povodňové prohlídky, příprava předpovědní a hlásné povodňové služby, organizační a technická příprava, vytváření hmotných povodňových rezerv, příprava účastníků povodňové ochrany),
- opatření při nebezpečí povodně a za povodně (například vyklizení záplavových území a povodňové záchranné práce),
- opatření po povodni (například odstranění povodňových škod a obnova území).

Povinnosti a úkoly obce

Obecní rada zabezpečuje ochranu před povodněmi buď sama, nebo prostřednictvím **povodňové komise** (předsedou je starosta). Povodňové orgány obcí jsou podřízeny povodňovému orgánu obce s rozšířenou působností a v rámci svých územních obvodů plní úkoly podle vodního zákona[70].

Větší rozsah povinností a oprávnění mají povodňové orgány obcí s rozšířenou působností. Starosta obce s rozšířenou působností povinně zřizuje **povodňovou komisi obce III. typu** a je jejím předsedou. Povodňový orgán obce s rozšířenou působností je podřízen povodňovému orgánu kraje. Povodňové orgány obcí III. typu ve svých územních obvodech plní úkoly podle vodního zákona[71].

64) § 15 odst. 3 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů
65) § 19 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů
66) § 21a zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů.
67) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů
68) § 70 odst. 2 zákona o vodách a o změně některých zákonů
69) § 63 a násl. zákona o vodách a o změně některých zákonů
70) § 78 odst. 3 zákona o vodách a o změně některých zákonů
71) § 79 zákona o vodách

Jednotlivé obce mohou činit opatření k přímé ochraně majetku na svém území před povodněmi (například úprava koryt). Stát a kraje mohou na tato opatření přispět. Obce mohou požádat vlastníky majetku, který je těmito opatřeními chráněn, o příspěvek na jejich výstavbu[72].

Časté otázky

1. Lze považovat za veřejné prostranství i část veřejně přístupného parku v centru obce, který patří soukromé osobě? Ano. Podle zákona[73] je veřejným prostranstvím i park, který je každému přístupný bez omezení, slouží tedy obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

2. Může přestupková komise projednat přestupek urážky na cti, aniž by u poškozeného zjistila, zda s projednáním souhlasí? Ne. Až na výjimky projednání přestupku urážky na cti lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Pokud je poškozených víc, postačí souhlas jednoho z poškozených.

3. Lze si v obci rezervovat čas a místo shromáždění dne 1. května na pět let dopředu a znemožnit tak shromáždění konkurujícímu subjektu? Ne. Podle zákona[74] se k oznámením shromáždění, které svolavatel podá dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění, nepřihlíží.

4. Může ministr vnitra udělit souhlas s prodloužením stavu nebezpečí vyhlášeným hejtmanem? Nikoliv. Takový souhlas může udělit pouze vláda, byť stanovisko ministra vnitra je při jednání vlády samozřejmě důležité.

72) § 86 zákona o vodách
73) § 34 zákona o obcích
74) § 5 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím

Související předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- zákon č. 84/1990 Sb., o shromažďování
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (tabákový zákon)
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- zákon č. 320/2015 Sb., o hasičském záchranném sboru
- vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 418/2008 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii
- vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 444/2008 Sb., o zdravotní způsobilosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele a strážníka obecní policie

Literatura a užitečné odkazy

- Přehled právní úpravy vztahující se k pořádání akcí typu technoparty [online]. Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Dostupný na: http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-pravni-upravy-vztahujici-se-k-poradani-akci-typu-technoparty.aspx
- Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
- Damohorský, M.; et al.: Právo životního prostředí. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s.
- Frumarová, K. et al.: Správní trestání. Praha: Leges, 2018. 400 s.
- Furková, P.; et al.: Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s.
- Hendrych, D.; et al.: Správní právo: Obecná část. Vyd. 9. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.
- Jemelka, L., M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
- Jemelka, L., P. Vetešník.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017. 1160 s.
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 852.

- Jurníková, J.; et al.: Správní právo: Zvláštní část. Vyd. 6. Brno: Muni press, 2010. 399 s.
- Kliková, A., Havlan, P., Chadima, M., et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 650 s.
- Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 380 s.
- Kopecký, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.
- Manuál Ministerstva vnitra pro obce k zákonu o právu shromažďovacím [online]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx
- Mates, P.; et al.: Základy správního práva trestního. Vyd. 7. Praha: C.. H: Beck, 2017. 272 s.
- Metodické doporučení Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru Ministerstva vnitra ČR pro zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů dokument č. j. MV-52763-6/PO-2008. [online]. Dostupné z:
- http://www.hzscr.cz/clanek/metodika-zrizovani-jsdho.aspx
- Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR [online]. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2
- Ondrušová, M., Vytopil, P., Ondruš, R.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Leges, 2018. 776 s.
- Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. 1152 s.
- Prášková, H.: Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. 448 s.
- Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. 446 s.

10 Sociální problematika a role obce

Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D.
Jaromír Jech
Mgr. Zdeněk Borkovec

Obec je především společenství lidí spjatých místem. To společenství má určité potřeby a vy máte nejlepší úmysly přispět k vytváření podmínek, které budou potřeby spoluobčanů uspokojovat. Během svého působení v zastupitelstvu budete nepochybně postaveni před problém související třeba s péčí o seniora, případně o člověka, jenž žije za hranicí chudoby nebo jemuž ztěžuje situaci zdravotní postižení. Každý takový případ je vlastně individuálním lidským příběhem a jeho řešení se neobejde bez základní orientace v možnostech obce, státu a rozmanitých specializovaných organizací. Sociální politika zahrnuje sociální dávky, sociální služby, ochranu dětí a rodiny, problematiku sociálního vyloučení i otázky související se zaměstnaností, bydlením nebo vzděláváním. Stojí za to si pár věcí ozřejmit.

10.1 Užitečné ohlédnutí

10.1.1 Situace před rokem 1989

Je až neuvěřitelné, v jaké míře je současná podoba sociálních služeb na území České republiky stále ještě silně ovlivněna obdobím let 1948 až 1989, zejména v oblastech, o které by se měly starat obce. A to jak z pohledu legislativy, tak i bezpodmínečného finančního spolupartnerství. V předlistopadovém Československu řídil stát prostřednictvím jednotlivých úrovní národních výborů sociální politiku, respektive sociální zabezpečení, a to od výplat sociálních dávek přes chod ústavů sociální péče až po nejrozšířenější formu terénní sociální péče, tedy pečovatelskou službu. Národní výbory na nejnižších stupních (místní, městské) sice měly spravovat zařízení sociálních služeb[2], šlo však de facto o nenaplňovanou proklamaci, silně připomínající dosavadní všeobjímající ustanovení zákona o obcích, které ukládá obcím povinnost pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů[3]. Jinou roli, především kvůli faktickému naplňování příslušných

Zásadní roli při tvorbě systému musí hrát **stát**. Jeho partnery v sociální politice jsou pak v ose veřejné správy další dva nezastupitelní partneři – kraje na regionální úrovni a obce (města) na místní úrovni. V některých oblastech mají obce stěžejní, vůdčí úlohu, v jiných mohou poskytnout pouze efektivní součinnost. Obce také plní různé role – jak role zadavatelů, tak zřizovatelů a poskytovatelů sociálních služeb. Od určité úrovně se od obce přinejmenším očekávají určité koordinační činnosti[1].

S ohledem na tzv. spojený model veřejné správy mohou obce konat jisté činnosti v rámci samostatné působnosti, některé funkce však plní pro stát v rámci přeneseného výkonu státní správy. Základní kompetence v sociální oblasti jsou v současné legislativě pojaty velmi obecně, a tak není zcela zřejmé, co by si obce po vzoru z historie a také ze zahraničí mohly (respektive měly) vzít za své.

Tyto otázky chce tato kapitola osvětlit. Zaměříme se na samosprávu, tedy na to, co obce přímo ovlivňují rozhodováním v rámci vlastního rozpočtu, byť musíme nutně zmiňovat i působnost přenesenou. Každý z vás, zastupitelů, by měl velice dobře rozlišovat rozdílnosti mezi samostatnou a přenesenou působností. Když pro nic jiného, tak proto, že můžete svým hlasováním v zastupitelstvu přispět, aby byla obec spravedlivá a vstřícná ke spoluobčanům, kteří potřebují základní pomoc a podporu.

1) Jednotlivým rolím obce v sociálních službách se věnuje podkapitola 10.2.3 této příručky.
2) § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech (dále jen zákon o národních výborech)
3) § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen zákon o obcích)

legislativních ustanovení, hrály okresní národní výbory[4], pro které byly nastaveny i příslušné finanční zdroje. Nechme stranou kvalitu či dostupnost takto poskytovaných veřejných sociálních služeb, to jsou dnes už zbytečné úvahy. Mnohem důležitější je uvědomit si, že se po dobu čtyřiceti let násilně přerušila jedna z nejzákladnějších, nezastupitelných a přirozených **samosprávných rolí obce**, totiž poskytovat či zprostředkovat sociálních služby pro seniory a lidi s postižením (terénní pečovatelská služba), respektive zřizovat pro sociální služby potřebná zařízení.

10.1.2 Vývoj po roce 1989

Ten v sociální péči **nepřinesl** systémový a faktický přesun povinností ze státu (z původních okresních národních výborů transformovaných na okresní úřady) na obecní samosprávu, a až na řídké výjimky ani převod zřizovatelských funkcí (na rozdíl například od povinností v předškolním a základním školství). „Změna" zákona o národních výborech na porevoluční zákon o obcích[5] sice potřebné ustanovení obsahovala, celorepubliková transparentní transformace však neproběhla. S touto nedotaženostmi změn se potýkáme dodnes, jelikož nově vzniklé obecní úřady tehdy převzaly v sociální oblasti řadu kompetencí do přenesené působnosti (zejména dávkové systémy).

Počátkem devadesátých let minulého století se sice přesunovaly určité (ne vždy dostačující) finanční prostředky v souvislosti se změnami kompetencí některých veřejných služeb přenášených z místních a městských národních výborů na samosprávné obce, to se však nikdy nedotklo sociálních služeb. Právě proto, že zde žádný všeobecný přesun kompetencí ani nenastal.

Nezdarem skončil i pokus „předat" zařízení sociálních služeb z okresních úřadů na místně příslušné obce v průběhu léta roku 2001. Nedomyšlená reforma veřejné správy v sociální oblasti z přelomu století nakonec musela kompetence rušených okresních úřadů přesunout na nově vzniklé kraje (a to i s penězi). Přitom by většinu zařízení sociálních služeb vzhledem k jejich charakteru (velikosti, druhu poskytovaných služeb) měly zřizovat spíše obce (respektive města a větší obce).

Poskytování služeb „plnohodnotnými" statutárními městy

K pochopení šíře problému je nutné znát i historicky rozdílnou situaci při poskytování sociálních služeb (platí ale i pro zřizování či poskytování dalších veřejných služeb) u „plnohodnotných" statutárních měst, tedy těch, které plnily před rokem 1989 i role tehdejších okresních národních výborů, a to buď přímo, nebo prostřednictvím svých obvodů. Jde o Brno, Ostravu, Plzeň a především pak o hlavní město Prahu. Zkráceně řečeno, tím, že plnily role okresních národních výborů, náležely jim i finance s těmito kompetencemi spojené. Mnozí si jistě pamatují, že pouze pro tato čtyři města platily i jiné přerozdělovací koeficienty[6] ve sdíleném daňovém segmentu, a to jak v rámci zákona o rozpočtovém určení daní, tak již i před jeho účinností, tedy ihned po roce 1990, respektive 1992.

Postavení hlavního města Prahy

Výjimečnost postavení hlavního města Prahy, na rozdíl od zmíněných statutárních měst, spočívá ještě v tom, že ke svým kompetencím obce dostalo v roce 2002 i pravomoci kraje. Tím, že před rokem 1989 naplňovalo hlavní město povinnosti národních výborů všech stupňů (od místních až po krajský), se nikdy nedostalo do takové izolace od zabezpečování sociálních služeb jako zbytek republiky. Problematika sociálních služeb pro ně není novinkou, a to bez ohledu na to, že před rokem 1989 šlo o centrálně řízenou státní linii a po roce 1990 o přenesenou působnost. Praze zůstalo profesní odborné zázemí, na úřednické i věcné úrovni. A protože financování sociální problematiky je součástí rozpočtů Prahy, záležitost se propojila až na obecní samosprávu. Ta pak brala problematiku za svou – na rozdíl od převážného zbytku obcí České republiky po roce 1989. Takže z hlediska legislativy sociální oblasti na území Prahy přinesl přesun povinností národního výboru hlavního města Prahy na hlavní město Prahu jako obec a následně kraj „bezbolestnou" transformaci, na rozdíl od zbytku republiky (Brno, Ostravu a Plzeň opět necháváme stranou).

10.1.3 Současná situace

Na současnou podobu sociálních služeb v obcích České republiky měly vedle reformy veřejné správy velký vliv i opakované pokusy o reformu sociálních služeb. Ty vyústily v novou legislativu, zejména v **zákon o sociálních službách**[7], účinný od počátku roku 2007. Kromě nových typů sociálních služeb, nových pravidel financování, plánování služeb či nastavení procesů řízení kvality, vymezil tento zákon také nové kompetence a povinnosti obcí, a to hlavně v přenesené působnosti (ve smyslu výkonu státní správy obecními úřady obcí s rozšířenou působností)[8], ale také v samostatné působnosti[9]. Obce získaly organizační a informační povinnosti *(viz podkapitolu 10.2.3 této příručky).*

Posledním z pokusů o změnu v sociální oblasti byla tzv. Sociální reforma I., kritizovaná jak z politických pozic, tak odbornou veřejností. Pro samosprávu mělo neblahé důsledky zejména to, že byla víceméně přinucena převést na úřady práce své odborníky na sociální oblast, nenahraditelné znalce místních poměrů. Zmařila se mnohaletá snaha osvícených starostů vybudovat v obcích odborné zázemí a odpovědně řešit sociální záležitosti, a to nejenom ty v přenesené působnosti, ale stále více i ony základní, chápané jako přirozeně samosprávné. Tím jsme se dostali nechtěně opět k roku 1990.

Současný **zákon o obcích** stanovuje v rámci samostatné působnosti povinnost obce pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj

4) § 27 odst. 5 zákona o národních výborech
5) zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
6) Tím se tato města dostala do postavení spíše srovnatelného s okresními úřady, než s ostatními obcemi.
7) zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sociálních službách)
8) § 92, zákona o sociálních službách
9) § 94 zákona o sociálních službách

sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů[10]. Praktické naplnění této kompetence je však plně v působnosti a zájmu jednotlivých obcí. Nebo jinak řečeno, v osvícenosti jednotlivých zastupitelstev poskytnout z obecního rozpočtu objem finančních prostředků na určitou sociální potřebu s vědomím, že k tomu obec nic nezavazuje[11].

Z praxe: *Příkladem budiž jednání nejmenovaného svazku obcí, které mělo vyjádřit zájem o nabízenou pečovatelskou službu a schválit případnou finanční podporu k jejímu zavedení. Obce však vůči nabídce zůstaly chladné. Když ale šlo o útulek pro psy, ochotně finance poskytly. Zákon na ochranu zvířat*[12] *totiž upravuje povinnost postarat se o toulavé zvíře; povinnost je splněna nahlášením případu, tím se odpovědnost přenáší na obec. Z toho vyplývá, že jasně daná odpovědnost by u obcí posílila důležitost sociální problematiky a motivovala je hledat řešení*[13].

Pro tvorbu komplexní státní sociální politiky z hlediska samosprávné role obcí při zabezpečování základních sociálních potřeb mohou být více než inspirativní závěry celorepublikového rozsáhlého projektu **Podpora meziobecní spolupráce**[14], který Svaz měst a obcí České republiky realizoval od května 2013 do listopadu 2015 s využitím dotací Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Jedním ze tří základních témat, kterými se obce v rámci projektu po celé republice zabývaly, je i oblast sociální. Výstupy projektu včetně příkladů dobré praxe a návrhů na případnou úpravu legislativy a podmínek pro to, aby obce mohly poskytovat kvalitní sociální služby, a to i s ohledem na jejich financování, jsou shrnuty v užitečné publikaci[15].

10.2 Co obec musí a co může v sociální oblasti

S trochou nadsázky lze konstatovat, že obce v sociální oblasti nemusí téměř nic, ale mohou skoro vše. Pojďme se tedy podívat na to, jaké povinnosti a možnosti má obec vzhledem k sociálním službám a dalším formám pomoci svým občanům, jaké role jí v těchto oblastech přísluší.

10.2.1 Úloha státu, krajů a obcí v systému sociální ochrany

K podpoře jednotlivců a rodin při zvládání různých sociálních situací (narození dítěte, nemoc, úraz, ztráta zaměstnání a bydlení, zdravotní postižení, stáří či smrt blízkého člověka) slouží poměrně složitý systém sociálního zabezpečení, v jehož ústředí stojí stát. Kraje, obce a další organizace v něm hrají pouze dílčí, byť pro občany důležitou úlohu. Také tato oblast prošla od počátku 90. let minulého století podstatným vývojem směrem k **sociální ochraně obyvatel**, jejímž cílem je předcházet, zmírňovat a odstraňovat následky sociálních událostí. Systém sociální ochrany tvoří **tři relativně nezávislé oblasti** – sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc, které si přiblížíme a na dalších stránkách graficky znázorníme[16].

Sociální pojištění

Sociální pojištění zahrnuje **nemocenské pojištění** (nemocenská, ošetřovné, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, peněžitá pomoc v mateřství, nově dávka otcovské poporodní péče a dlouhodobé ošetřovné), **důchodové pojištění** (starobní, invalidní, vdovský, vdovecký a sirotčí důchod) a **příspěvek na státní politiku zaměstnanosti**, ze kterého se financují jak podpora v nezaměstnanosti (pasivní politika zaměstnanosti), tak pomoc ohroženým skupinám při uplatňování na trhu práce, tj. aktivní politika zaměstnanosti (rekvalifikace, veřejně prospěšné práce, investiční pobídky apod.).

Obcím zde přísluší kompetence v přenesené působnosti[17] – ustanovení zvláštního příjemce dávky důchodového pojištění v případech, kdy by se výplatou dávky dosavadnímu příjemci nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo nemůže-li oprávněný příjemce výplatu přijímat. Zaměstnanost a systém zabezpečení v nezaměstnanosti se řeší primárně z úrovně státu, a to prostřednictvím Úřadu práce ČR (jeho krajských poboček a kontaktních pracovišť). Obce a kraje se na nich podílejí v rámci svých samosprávných kompetencí vytvářením vhodného prostředí pro vznik pracovních míst a jako zaměstnavatelé v rámci aktivní politiky zaměstnanosti.

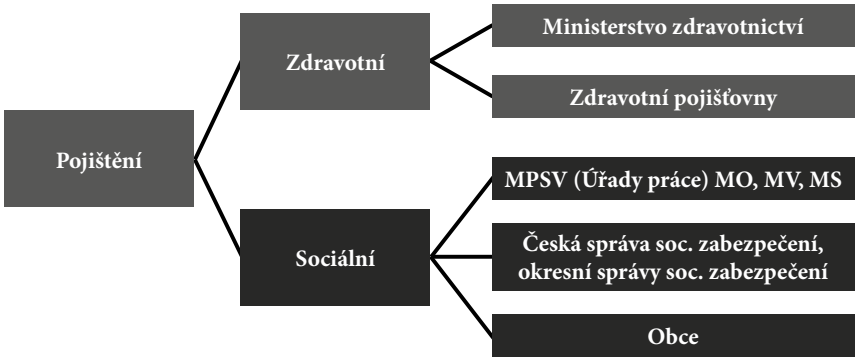
Státní sociální podpora

Dávkami státní sociální podpory se řeší životní situace především rodin s dětmi. Některé podléhají testování příjmu (porodné, přídavek na dítě, příspěvek na bydlení), některé se vyplácejí bez ohledu na výši příjmu (rodičovský příspěvek, dávky pěstounské péče, pohřebné). Dávky vyplácí Úřad práce ČR prostřednictvím svých krajských poboček. V této oblasti sociální ochrany nemají obce žádné kompetence.

Sociální pomoc

Cílem systému sociální pomoci je podpora při řešení situací, kdy se občané dostanou do hmotné a sociální nouze a dalších sociálních situací, které nedokážou řešit sami, případně s pomocí vlastní rodiny. Patří sem též kompenzace znevýhodnění plynoucího ze zdravotního postižení. Mezi základní formy sociální pomoci patří vyplácení

10) § 35 odst. 2 zákona o obcích
11) Z hlediska historických přenosů kompetencí a financování neobsahovaly vlastní příjmy obcí hledisko výdajů na zajištění potřeb v sociální oblasti. Má-li tedy obec příjmy nedostatečné či musí přednostně zajistit jinou potřebu, nic ji neváže zajišťovat právě sociální služby.
12) zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
13) Zeman, J.: Studie financování pečovatelských služeb, zpracovaná v rámci projektu Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji II. Dostupná z: http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/poskytovatele/metodika/Analyza-pecovatelskych-sluzeb_FINAL.pdf
14) podrobnější informace o projektu viz www.smocr.cz
15) Jetmar. M a kol., Meziobecní spolupráce – inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti. Dostupné z: http://www.smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/spolecne-se-da-prosadit-vic.aspx?referrerID=373
16) Sociální zabezpečení v sociálním systému společnosti. Dostupný z: http://www.nicm.cz/system-socialniho-zabezpeceni-v-cr. Vlastní úprava.
17) zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení



sociálních dávek (dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením)[18] a celá škála sociálních služeb. Spadá sem i sociálně právní ochrana dětí. U posledních dvou jmenovaných forem mají určité kompetence v přenesené i samostatné působnosti kraje a obce.

Dávky pomoci v hmotné nouzi[19] (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc) představují podporu osobám s nedostatečnými příjmy.

Dávky pro osoby se zdravotním postižením[20] jsou podmíněny zdravotním stavem (příspěvek na mobilitu, příspěvek na zvláštní pomůcku a průkaz osoby se zdravotním postižením). Patří sem i **příspěvek na péči**[21], který se poskytuje lidem závislým na pomoci jiných. Je určen pro sociální služby nebo jiné způsoby pomoci při zvládání základních životních potřeb. Pomoc může poskytnout osoba blízká, asistent sociální péče nebo registrovaný poskytovatel sociálních služeb, a to i v kombinaci různých možností.

O výplatu, místní šetření a kontrolu využití dávek se stará Úřad práce ČR, který je v současnosti jednotným výplatním místem uvedených nepojistných sociálních dávek. To má však i zřejmé dopady na roli obcí v sociální oblasti.

Z praxe: *Agenda dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek pro osoby se zdravotním postižením včetně příspěvku na péči patřila do konce roku 2011 mezi významné kompetence obcí, které vykonávaly v přenesené působnosti. Převod kompetencí na Úřad práce ČR znamenal na určitou dobu ochromení dlouhodobě budovaného funkčního systému provázanosti vyplácení dávek se sociální prací a systémem plánování a poskytování sociálních služeb. Po cestě se také „poztrácely" stovky zaměstnanců, kteří na obcích tuto agendu vykonávali (na obecních úřadech se o agendu staralo 3 642 zaměstnanců, na Úřad práce jich však bylo převedeno pouze 1 650).*

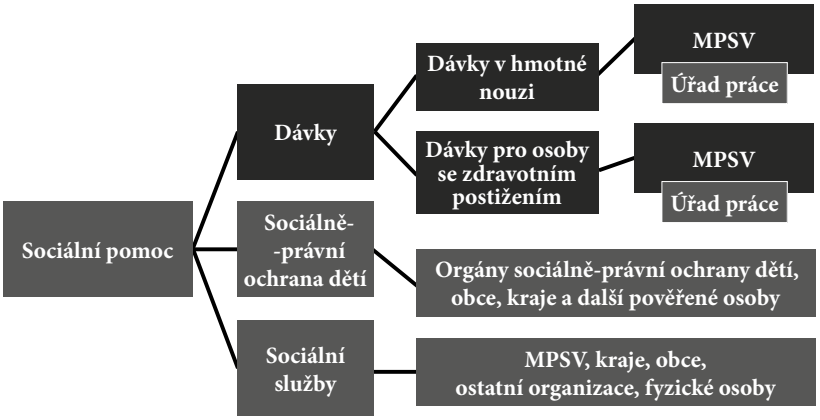
Ve snaze celý systém stabilizovat byly postupně personálně posíleny krajské pobočky Úřadu práce ČR a nastavována efektivní spolupráce s obcemi. Pro tyto účely se mimo jiné posiluje sociální práce ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností formou nového dotačního titulu, a to na stejném principu jako u problematiky sociálně právní ochrany dětí (tj. formou účelové dotace[22]*). Podporu sociální práce sleduje také minimální doporučený standard činností*[23]*.*

Sociálně-právní ochrana dětí (SPOD)[24] je zaměřena na ochranu práv a zájmů nezletilých dětí, především těch, jejichž osobnostní rozvoj a výchova jsou závažným způsobem ohroženy. Součástí je i sociální práce s dětmi a mladistvými, kteří spáchali přestupek či trestný čin, nebo se stali jejich obětí. Do systému SPOD patří i úkoly v náhradní rodinné péči (pěstounská péče a osvojení).

Výkon SPOD náleží určeným orgánům (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, v rámci přenesené působnosti krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a pověřené obecní úřady) a dalším pověřeným orgánům (komise pro sociálně-právní ochranu dětí jako zvláštní orgán obce, další právnické a fyzické osoby).

Důležitá role obcí v této oblasti spočívá především ve **vyhledávání dětí**, které potřebují ochranu, **vhodných osob**, které se mohou stát pěstouny či osvojiteli, a poskytování součinnosti při řešení **sociální a bytové situace**

18) Tyto dávky patří společně s dávkami státní sociální podpory mezi tzv. nepojistné sociální dávky.
19) zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
20) č. 329/2001 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů
21) zákon o sociálních službách a vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen vyhláška č. 505/2006 Sb.)
22) Dotační řízení a metodika k poskytnutí příspěvku na výkon sociální práce (s výjimkou agendy sociálně-právní ochrany dětí) formou dotace ze státního rozpočtu krajům, hl. m. Praze, obcím s rozšířenou působností a obcím s pověřeným obecním úřadem pro rok 2018. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/cs/33278
23) Doporučený postup č. 1/2018 k realizaci činností sociální práce na pověřených obecních úřadech, obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a krajských úřadech. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/33047/DP_1_2018.pdf
24) zákon č. 359/1999, o sociálně-právní ochraně dětí, vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky



rodin s nezletilými dětmi[25]. Sociálně-právní ochranu dětí zajišťují obce a kraje rovněž v samostatné působnosti, a to vytvářením předpokladů pro kulturní, sportovní, jinou zájmovou a vzdělávací činnost dětí.

Z praxe: *Česká republika je dlouhodobě kritizována za velký počet dětí v ústavní péči a roztříštěnost systému mezi několik resortů (práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví). Proto se z úrovně Ministerstva práce a sociálních věcí prosazuje sjednocení péče o ohrožené děti a vytváření podmínek pro péči o tyto děti v rodinách. Zároveň se podporují prorodinné aktivity v jednotlivých územích, například formou dotačního titulu pro neziskové organizace*[26] *nebo realizací soutěže Obec přátelská rodině, kde mohou obce získat ocenění v jedné z pěti velikostních kategorií*[27].

Nepojistné sociální dávky jsou mimo jiné jedním z nástrojů boje s chudobou. Samotné vyplácení různých typů dávek se však považuje za pasivní formu podpory jednotlivců. Dávky samy o sobě nemohou uspokojivě vyřešit konkrétní sociální situace lidí, proto k nim často přistupuje další forma podpory – **sociální služby**. Navíc právě zde plní obce a kraje řadu rolí, a to v přenesené i samostatné působnosti. Proto se jim budeme věnovat podrobněji.

10.2.2 Sociální služby[28]

Jsou jedním ze základních nástrojů podpory a péče o seniory, osoby s různými formami zdravotního postižení a při zvládání nepříznivých sociálních situací.

Hlavním cílem je přitom udržet lidi co nejdéle v jejich domácím prostředí, případně začlenit je do běžného života a poskytnout jim co nejvíce individualizovanou péči („šitou“ na míru podle jejich potřeb). To úzce souvisí s kvalitou života těch, kteří se neobejdou bez cizí pomoci a podpory. Sociální služby kladou důraz na zachování soběstačnosti a vytváření důstojných podmínek života, zejména pokud lidé žijí v pobytových zařízeních (například v domovech pro seniory).

Financování a kvalita sociálních služeb

Stejně jako další veřejné služby se sociální služby z významné části financují z **veřejných zdrojů** (zdroje státu, obcí a krajů tvoří zhruba 56 %) a díky tomu závisí rozsah jejich poskytování ve zvýšené míře na politických rozhodnutích. Dalším zásadním zdrojem jsou **příspěvky uživatelů**, které i s využitím příspěvku na péči tvoří zhruba 37 %. Pouze v malé míře (tj. zhruba 7 %) jsou sociální služby placeny z dalších zdrojů, například ze strukturálních fondů, zdravotních pojišťoven u vybraných služeb atd.[29] Celkový roční objem veřejných prostředků na poskytování sociálních služeb se přitom pohybuje okolo 30 mld. Kč[30]. Mezi důležité aspekty sociálních služeb patří přímá vazba na rodinu či další členy komunity, kteří sehrávají při řešení situace důležitou úlohu. **Zvláštní postavení** sociálních služeb proti jiným službám tkví ve větší zranitelnosti cílových skupin (senioři, lidé s postižením, ohrožené děti apod.) a také ve faktu, že se často dotýkají citlivých a osobních záležitostí lidí (jde třeba o dodržování soukromí, mlčenlivosti, zachování autonomie v rozhodování apod.). Na všechny tyto záležitosti musí brát poskytovaná služba zřetel.

Základem pro správné nastavení všech parametrů služby (procesní, personální i provozní) jsou **standardy kvality** sociálních služeb, které musí jejich poskytovatelé naplňovat. Tyto standardy umožňují na základě indikátorů definovat úroveň poskytované sociální služby. Podstatné je, že nastavují úhel pohledu na sociální službu **z pozice uživatele**, nikoliv poskytovatele, jak tomu bylo ještě do nedávné doby. Jejich dodržování, i další povinnosti poskytovatelů, kontroluje inspekce sociálních služeb.

Z praxe: *Agenda inspekce sociálních služeb přešla od 1. ledna 2012 z krajských úřadů, kde byla zajišťována v letech 2007–2011 v přenesené působnosti, na Úřad práce ČR.*

25) Pilát, M., Červinková, I., Sonntagová I., Schlesinger, P.: Sociální politika obce. In: Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Aktualizované znění 2012, s. 92. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. Dostupný z: http://www.smocr.cz/cz/tiskovy-servis/publikace/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-aktualizace-3-vydani.aspx
26) dotační program Rodina, jehož cílem je podpora aktivit a služeb pro rodiny, které mají preventivní a podpůrný charakter, viz: https://www.mpsv.cz/cs/30832
27) podmínky soutěže Obec přátelská rodině a seniorům, viz: https://www.mpsv.cz/cs/33510
28) podle zákona o sociálních službách a vyhlášky č. 505/2006 Sb.
29) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, s. 57-58. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf
30) Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016-2025, s. 20. Praha: MPSV, 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/29624/NSRSS.pdf

Novelou zákona o sociálních službách pak byla s účinností od 1. ledna 2015 převedena z Úřadu práce ČR na Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Základní členění sociálních služeb

Sociální služby se poskytují na základě smlouvy uzavřené s poskytovatelem. Dnes již existuje velmi pestrá nabídka sociálních služeb (více než třicet druhů), ze kterých může člověk vybírat podle svého uvážení, finančních možností a dalších preferencí. Pro řešení konkrétní situace se často kombinují různé druhy sociálních služeb. Je tu také možnost kombinovat sociální služby s péčí a podporou ze strany rodiny či jiných blízkých osob.

Rozlišujeme **tři základní oblasti** sociálních služeb:

a) **Sociální poradenství** – je součástí všech sociálních služeb; odborné poradenství se zaměřuje na určitou cílovou skupinu nebo situaci (občanské poradny, manželské a rodinné poradny, poradny pro seniory, poradny pro občany se zdravotním postižením, poradny pro oběti trestných činů a domácího násilí) a ve speciálních lůžkových zdravotnických zařízeních hospicového typu; zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností. Poskytuje se bezplatně.

b) **Služby sociální péče** – slouží k zajištění základních životních potřeb, které si nejsou lidé schopni obstarat bez pomoci jiné osoby. Mají tedy umožnit lidem jak fyzickou, tak psychickou soběstačnost, které jsou sníženy z důvodu věku, zdravotního postižení nebo duševního onemocnění. Patří sem pečovatelská služba, osobní asistence, tísňová péče, průvodcovské a předčitatelské služby, podpora samostatného bydlení, odlehčovací služby, centra denních služeb a denní stacionáře, týdenní stacionáře, domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení a sociální služby ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče. Tyto služby se poskytují za úhradu od uživatele.

c) **Služby sociální prevence** – mají napomáhat k řešení (ale také předcházení) nepříznivých nebo krizových sociálních situací. Také k řešení situací, které vyplývají ze života v sociálně znevýhodňujícím prostředí, ze životních návyků nebo vedení určitého způsobu života. Mají též chránit společnost před vznikem a šířením společensky negativních jevů. Některé se poskytují bezplatně, jiné za úhradu od uživatelů. Mezi bezplatné služby sociální prevence patří raná péče, telefonická krizová pomoc, tlumočnické služby (jde o služby pro osoby s poruchami komunikace v důsledku smyslového postižení), kontaktní centra, krizová pomoc, intervenční centra, nízkoprahová denní centra, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, služby následné péče (mimo nákladů na bydlení), sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny (mimo nákladů na stravu), terénní programy a sociální rehabilitace. Za úhradu (většinou náklady za ubytování a stravu) se poskytují služby v azylových domech, domech na půl cesty, noclehárnách, terapeutických komunitách a zařízeních následné péče.

Z praxe: *Protože se vyskytují některé nejasnosti v pojetí či překrývání jednotlivých druhů služeb, plánují se v rámci připravované novelizace zákona o sociálních službách určité změny v jejich struktuře.*

Sociální služby lze rozlišit také **podle místa poskytování**:

d) **Pobytové** – spojené s ubytováním v zařízení sociálních služeb, kde člověk v určitém období svého života žije (například domovy pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením, azylové domy pro matky s dětmi nebo osoby bez přístřeší, chráněné bydlení pro osoby se zdravotním postižením).

e) **Ambulantní** – za kterými člověk dochází, je doprovázen nebo dopravován (například denní stacionáře pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny, kontaktní centra pro osoby ohrožené závislostí na návykových látkách…).

f) **Terénní** – které se lidem poskytují v domácím prostředí – v místě, kde člověk pracuje, vzdělává se či tráví svůj volný čas (nejčastěji jde o pečovatelskou službu pro seniory a osobní asistenci pro seniory nebo lidi se zdravotním postižením, patří sem i terénní programy pro ohroženou mládež apod.).

Ambulantní a terénní služby poskytují především mnohé z tzv. **nestátních neziskových organizací**, výjimku zde tvoří pečovatelská služba pro seniory, která je často záležitostí obcí. Pobytové služby, které jsou nejnákladnější, poskytují především kraje a obce *(viz následující podkapitola této příručky)*. Zejména v posledních letech se ukazuje nárůst soukromých poskytovatelů pobytových služeb.

Zákon o sociálních službách nerozlišuje mezi právními formami poskytovatelů, pro všechny je však nezbytné získat **oprávnění** k sociální službě na základě **registrace** u krajského úřadu a splnit další povinnosti podle příslušné legislativy.

Z praxe: *Vždy bude existovat určitý počet lidí, kteří budou nuceni z důvodu svého zdravotního stavu a nemožnosti zabezpečit péči v rámci rodiny trávit část svého života v institucích. Trendem však je spíše podporovat rozvoj služeb terénních a ambulantních. Nejen kvůli nižším finančním nákladům, ale zejména proto, že umožní zůstat lidem co nejdéle v jejich přirozeném prostředí. Vývoj směřuje také k transformaci dosavadních velkokapacitních pobytových zařízení v jiné typy služeb v běžném prostředí, v komunitě. Na podporu transformace sociálních služeb se v letech 2007–2015 uskutečnily dva projekty na úrovni MPSV: Podpora transformace sociálních služeb a Transformace sociálních služeb, transformaci také průběžně realizují či podporují některé kraje (například Moravskoslezský, Karlovarský) a nestátní neziskové organizace. Transformace sociálních služeb byla přímo podpořena 1,6 mld. Kč z fondů EU v celkem 72 zařízeních sociálních služeb. Celková kapacita domovů pro osoby se zdravotním postižením se snížila o 789 míst, kapacita chráněného bydlení*

naopak narostla o 329 lůžek[31]*. Je tak zřejmé, že například i lidé s těžším mentálním postižením, kteří žili více než dvacet let v ústavním zařízení, jsou schopni s pomocí a podporou žít samostatně, například v chráněném bydlení. Stále však v domovech pro osoby se zdravotním postižením žije téměř 12 000 lidí a v domovech pro seniory 36 000 lidí*[32].

10.2.3 Různé role obce v sociálních službách

Kompetence obcí v samostatné i přenesené působnosti v sociálních službách budou lépe patrné, pokud na ně pohlédneme optikou různých rolí, které obce v celém systému zaujímají.

Obec jako zadavatel sociálních služeb

Za zadavatele se obecně považují subjekty veřejné správy v různých úrovních, neboť služby financují z veřejných prostředků a zároveň mají moc (v případě krajů povinnost danou zákonem, v případě obcí zatím jen právo, možnost) ovlivňovat podobu služeb na svém území. Tato role obce se tedy vztahuje zejména k vytváření podmínek pro sociální služby na jejím území. Obec (kraj) jako zadavatel zjišťuje **potřeby obyvatel** a na tomto základě vytváří typově a územně dostupnou **síť služeb**. Jaká je vazba na současnou legislativu a co v roli zadavatele má vlastně obce pro tuto činnost motivovat?

Povinnosti v samostatné působnosti

Současné znění zákona o sociálních službách (účinnost od 1. října 2017) nestanovuje obcím přímou povinnost služby plánovat a vytvářet jejich dostupné sítě (obec může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, s poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým se takové služby poskytují). Povinností je však **spolupráce s krajem** při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb na území kraje včetně nově stanovené povinnosti – obce musí spolupracovat s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje a za tím účelem sdělovat kraji informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro osoby na území obce, a zároveň spoluvytvářet podmínky pro jejich zajištění[33]. Proto mají obce stanovenou rovněž povinnost tyto potřeby na svém území **zjišťovat**. Cílem je, aby kraje měly k dispozici potřebné informace, které často nemohly ze své úrovně bez součinnosti s obcemi zjistit. To souvisí s dlouhodobě plánovaným přechodem financování sociálních služeb na kraje, které se uskutečnilo k 1. lednu 2015. Kraje tak mají novou povinnost „určovat síť sociálních služeb a zohledňovat přitom informace od obcí“[34]. Právě stanovená síť sociálních služeb na území kraje je z hlediska financování určující.

Motivace pro obec – zadavatele služeb je tedy zřejmá. Pokud bude obec chtít, aby na její území směřovala potřebná část peněz od kraje pro sociální služby, musí poskytnout pokud možno přesné informace, jejichž sběr už vyžaduje odborné metody a postupy. Navíc nejde o jednorázovou, ale opakující se záležitost. Přestože zákon nestanovuje povinnost obcí vytvářet střednědobý plán, je zřejmé, že se bez něj obce pro naplnění zákonných povinností neobejdou. Základním nástrojem pro jeho vytváření se obcím stává komunitní plánování sociálních služeb, jehož principy stručně popisujeme dále.

Povinnosti v přenesené působnosti

Obcím v přenesené působnosti stanovuje zákon o sociálních službách rovněž povinnosti k zajištění sociální práce a koordinace sociálních služeb na území jejich správního obvodu[35]. Aby mohly obce s rozšířenou působností splnit dané koordinační povinnosti na území, zahrnujícím často desítky obcí, neobejdou se bez patřičného nástroje k získání údajů a mapování situace. Řada obcí s rozšířenou působností (ORP) řeší tuto situaci tak, že vytváří střednědobé plány rozvoje sociálních služeb (nazývány jako **komunitní plány**) nejen na svém území, ale na území celého správního obvodu (například již v roce 2010 vytvářelo komunitní plán 163 ORP; z toho pro celé území správního obvodu zpracovalo plán 89 obcí, tj. 55 %)[36]. Takto se užitečně propojují samostatná a přenesená působnost, což má pozitivní dopady – umožní v daném území stanovit síť služeb a přinést pro ně potřebné finanční prostředky.

Z praxe: *Není dost dobře představitelné, že plány rozvoje sociálních služeb bude zpracovávat každá malá obec. Ta může dodat potřebné informace, ale nemůže sama naplánovat rozvoj služeb, jelikož potřebné služby se budou s největší pravděpodobností nacházet mimo její vlastní katastr. Neobejde se proto bez spolupráce s okolními obcemi a poskytovateli v rámci spádového území. Malé obce navíc nedisponují ani dostatečnými finančními prostředky, ani kapacitami pro časově a organizačně náročné plánování rozvoje služeb.*

Právě v plánování rozvoje služeb a jejich koordinaci se proto nabízí jedna z významných možností pro ***vzájemnou spolupráci obcí****. Na principu meziobecní spolupráce lze v daném území vytvářet společné plány rozvoje sociálních služeb a na základě vzájemné dohody určit, na kterou problematiku a cílovou skupinu se obce ve spolupráci zaměří, jaké služby budou této cílové skupině poskytovat společně. To vše na základě znalosti záměrů a situace okolních obcí. Tak lze rovněž posílit koordinaci v sociálních službách, o kterou se dosud snažily – ne vždy s náležitou kapacitou – obce s rozšířenou působností.*

31) Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016-2025, s. 17. Praha: MPSV, 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/29624/NSRSS.pdf

32) počet uživatelů (klientů) k 31. 12. 2016. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2016. Praha: MPSV 2017. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31493/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2016.pdf

33) Tato povinnost byla obcím stanovena novelou zákona o sociálních službách s účinností od 1. 1. 2015, mimo jiné v souvislosti s přechodem financování sociálních služeb na kraje k tomuto datu.

34) § 95 písm. h) zákona o sociálních službách

35) § 92 písm. d) zákona o sociálních službách

36) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, s. 13. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

Komunitní plánování sociálních služeb

Je základní metodou a nástrojem obcí pro hodnocení potřeb, jejich porovnávání s dosavadní nabídkou služeb a pro návrhy konkrétních řešení. Jde o vytváření a realizaci komunitního plánu ve střednědobém rozmezí 3–5 let. Je založen na účasti a spolupráci různých stran: zadavatelů – místní samosprávy (politická rovina), různých poskytovatelů (odborná rovina) a v neposlední řadě těch, kteří služby využívají (uživatelská rovina). Komunitní plán obsahuje **odpovědi na důležité otázky**, bez kterých není možné optimálně nastavit a řídit rozvoj sociálních služeb v území, včetně odpovědnosti jednotlivých subjektů za jejich fungování a naplánování potřebných finančních zdrojů:

- Jaké služby uživatelé vlastně potřebují?
- Jaké služby již na daném území máme, jaké chybí?
- Kdo z poskytovatelů může dané služby nejlépe zajistit?
- Jakým směrem se u nás mají služby vyvíjet do budoucna?
- Jak zajistit požadovanou kvalitu služeb?
- Jaké budou náklady a jak zajistit zdroje jejich financování?

Vytváření a realizace komunitního plánu představuje uspořádaný a **systematický postup**, který má fáze shodné s vytvářením strategického plánu (příprava, zpracování analýzy, zpracování návrhové části, realizace a vyhodnocení plánu). Od klasického strategického plánování se však liší právě zapojením všech účastníků systému prakticky do všech jeho etap. Jde o dlouhodobý a opakující se proces, náročný zejména na řízení a koordinaci. Výsledkem je skutečná zainteresovanost zúčastněných na plánu, což je jeden ze základních předpokladů pro jeho úspěšné naplnění.

Z praxe: *Pro nastavení procesů komunitního plánování a zpracování komunitních plánů je možno využít vyzkoušené metodiky*[37]*. Dále se můžete inspirovat řadou kvalitních komunitních plánů a využít zkušenosti měst a obcí, kde již mají úspěšně za sebou několik cyklů komunitního plánování (Ústí nad Labem, Ostrava, Chomutov, Kutná Hora, Brno, Litoměřice)*[38]*. Podnětné jsou přístupy obcí, které zpracovaly komunitní plán rozvoje sociálních služeb pro celé území správního obvodu ORP*[39]*. V současné době se například v rámci projektu spolufinancovaného z fondů EU zpracovává Komunitní plán péče pro SO ORP Ústí nad Labem pro období 2018–2021*[40]*.*

Obec jako poskytovatel a zřizovatel sociálních služeb

Legislativa nikde nestanovuje povinnost obce poskytnout sociální služby. Člověk však může podle zákona o sociálních službách požádat obec, ve které má trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb. Zrcadlově pak obce mají zabezpečit **dostupnost informací** o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území.

Obec se může o sociální službu postarat **buď sama**, nebo může její poskytování přenést na **jiný subjekt**. Může jít o organizace zřízené obcí (nejčastěji příspěvkové organizace) nebo o smluvní zajištění v případě, že jde o právní subjekty obcí nezaložené. Přesto, že se obec rozhodne být poskytovatelem určitých služeb nebo zřídit pro její poskytování organizaci, nemůže tímto způsobem pokrýt všechny potřeby. Řada obcí proto spolupracuje také s nestátními **neziskovými organizacemi** (NNO), případně dalšími subjekty, které jsou schopny aktuálně reagovat na potřeby zdola. Obce mohou poskytovatele, kteří jsou zapsáni v registru, také podpořit finančně, a to formou účelové dotace na sociální služby[41]. Mnohé obce také organizují grantová řízení k podpoře poskytovatelů sociálních služeb na svém území.

Rozhodnutí, zda a jakým způsobem bude obec sociální služby na svém území zajišťovat, je však pouze na jejím **samosprávném rozhodnutí** v duchu již zmíněného všeobjímajícího ustanovení zákona o obcích, je tu i historická souvislost s také už zmíněným přechodem kompetencí na obce po roce 1989. Jak si tedy obce nyní v roli poskytovatelů (respektive zřizovatelů) stojí?

Z analýz zpracovávaných MPSV[42] vyplývá, že města a obce jako přímí poskytovatelé vedou v **pečovatelské službě**. Z více než 737 registrovaných poskytovatelů pečovatelských služeb, jejichž služeb využívá více než 100 000 uživatelů, tvoří obce a města zhruba 60 %. U ostatních služeb sociální péče terénního a ambulantního typu – denní a týdenní stacionáře, osobní asistence, odlehčovací služby apod. – jsou nejčastějšími poskytovateli nestátní neziskové organizace. Naopak příspěvkové organizace, zřizované jak kraji, tak obcemi, hrají prim v poskytování pobytových sociálních služeb. Z celkového počtu 821 domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem o kapacitě 55 031 míst v roce 2016 zřizovaly kraje 298 zařízení a obce 236 (tj. 65 %). Nejmenší podíl na poskytování a zřizování služeb mají obce a kraje u sociální prevence (azylové domy, nízkoprahová centra pro děti a mládež, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, seniory a osoby se zdravotním postižením, terénní programy apod.). U těchto druhů služeb jsou nejpočetnější nestátní neziskové organizace.

37) Deset kroků procesem komunitního plánování – metodiky pro plánování sociálních služeb. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce, 2008. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/cs/6810 nebo Metodiky pro plánování sociálních služeb, Praha: MPSV, 2009. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/cs/6478

38) 5. komunitní plán péče města Ústí nad Labem na období 2014–2017. Dostupný z: http://www.usti-nad-labem.cz/files/5_kpp.pdf; 4. Komunitní plán sociálních služeb a souvisejících aktivit ve města Ostrava na období 2015–2018 a příprava 5. Komunitního plánu pro období let 2019–2022. Dostupné z: http://www.kpostrava.cz/dokumenty-ke-stazeni/komunitni-plany-mesta-ostravy/; Komunitní plán sociálních a souvisejících služeb statutárního města Chomutova na období 2014–2017. Dostupný z: http://www.chomutov-mesto.cz/cz/komunitni-plan-rozvoje-socialnich-sluzeb

39) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie". Mapa 1.1: Plánování sociálních služeb na území SO ORP, s. 14. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

40) informace dostupná z: http://www.usti-nad-labem.cz/cz/uredni-portal/o-meste/projekty-vize/projekty-podporene-eu/komunitni-plan-pece-so-orp-usti-nad-labem-2018-2021.html

41) § 9 odst. 1 písm. i) a § 10 odst. 1 písm. e) a j) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

42) Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016-2025. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/cs/29623; Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2016. Praha: MPSV, 2017. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31493/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2016.pdf

Z analýzy jasně vyplývá, že města a obce se jako přímí poskytovatelé nebo zřizovatelé orientují na cílovou skupinu **seniorů**, kterým nejčastěji poskytují terénní pečovatelskou službu nebo služby v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem. Pečovatelská služba byla dříve také jedinou alternativou vůči péči ústavní, kterou zabezpečoval stát, jiné druhy služeb neexistovaly. Výrazná angažovanost měst a obcí v pečovatelské službě tak odráží skutečnost, že její poskytování nebylo fakticky přerušeno, obce si na ni zvykly a berou ji přirozeně „za svou".

Z praxe: *Sociální služby skýtají řadu možností pro* ***vzájemnou spolupráci obcí****. Nabízí řešení chybějících kapacit a nedostatečných zdrojů v podobě svazkových stacionářů pro seniory a občany se zdravotním postižením, společné zabezpečování pečovatelské služby či řadu služeb preventivního charakteru.*

10.2.4 Ostatní kompetence obcí

Aby byl přehled kompetencí obcí v sociální oblasti úplný, musíme ještě zmínit následující povinnosti v přenesené působnosti: vydávání receptů a žádanek na omamné a psychotropní látky podle zákona o návykových látkách[43]; výkon funkce opatrovníka nezletilé osoby – žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu[44]; agendu národnostních menšin podle zákona o právech příslušníků národnostních menšin[45]. V přenesené působnosti obce dále vykonávají funkci opatrovníka zletilých fyzických osob, u nichž nemůže soud zabezpečit pro tento účel osobu blízkou, tzv. veřejné opatrovnictví podle občanského zákoníku[46].

Obec se na svém území v samostatné působnosti podílí na uskutečňování **protidrogové politiky** podle příslušného zákona[47], spolupracuje se státními orgány, s orgány kraje a s poskytovateli služeb v drogové prevenci. V případě potřeby zřizuje funkci místního protidrogového koordinátora. V přenesené působnosti obce na to úzce navazuje kontrola dodržování zákona a dalších předpisů o ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Obec činí opatření, aby se zjištěné nedostatky odstranily, a vyvozuje důsledky, zejména ukládá sankce[48].

V rámci samostatné působnosti obce je potřeba ještě zmínit **zajištění sociálních pohřbů**. To znamená, že pokud ve lhůtě 96 hodin od oznámení úmrtí podle zvláštního předpisu fyzická nebo právnická osoba nesjedná pohřeb, postará se o pohřbení v souladu s místními zvyklostmi obec, na jejímž území k úmrtí došlo[49]. Jde převážně o situace, kdy fyzická nebo právnická osoba nemůže zajistit pohřeb ze závažných osobních nebo sociálních důvodů.

10.3 Sociální začleňování

Široká problematika sociálního začleňování by sama vydala na samostatnou kapitolu. Zaměřme se alespoň na základní souvislosti.

Sociální vyloučení je podle zákona o sociálních službách stav, kdy je člověk vyčleněn mimo běžný život společnosti a nemůže se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace. Do takové situace se může člověk dostat jak z důvodu věku nebo nepříznivého zdravotního stavu, tak i proto, že žije v sociálně nepříznivém prostředí nebo z důvodu svých životních návyků či způsobu života. Sociální vyloučení se tak netýká jen lidí žijících v tzv. vyloučených lokalitách (což je často v současné době spojováno), ale i dalších cílových skupin – seniorů, lidí se zdravotním postižením nebo rodin s dětmi.

Z praxe: *S cílem lépe porozumět procesům, které mají vliv na životní podmínky v konkrétních lokalitách, proběhlo v roce 2015 sociální šetření za účasti měst a obcí, jehož výstupem byla Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR, která přinesla informace o vývoji charakteru sociálního vyloučení od roku 2006, kdy byla tato analýza zpracována poprvé. Zatímco v roce 2006 žilo celkem v 310 lokalitách 60–80 tisíc lidí, v roce 2015 to bylo již 606 lokalit s počtem až 115 tisíc zde žijících lidí. Nárůst byl zaznamenán ve všech krajích, v Karlovarském a Moravskoslezském kraji však více než trojnásobně. Z hlediska struktury ubývá lokalit s většinou romských obyvatel a přibývá počet seniorů z majoritní populace*[50].

Problematika sociálního vyloučení zároveň úzce souvisí s **chudobou**, která může mít celou řadu příčin. Pod hranicí chudoby žije v ČR podle srovnání s ostatními evropskými zeměmi „pouze" 9 % lidí[51]. I tak je to v absolutním počtu kolem 1 milionu osob, tedy číslo velmi vysoké. Mnoho lidí také žije těsně nad stanovenou hranicí a ve statistikách se proto vůbec neobjeví. Nejohroženějšími skupinami jsou dlouhodobě nezaměstnaní, lidé s nízkou kvalifikací, ale i osamělí senioři a rodiny s dětmi, především ty s osamělým rodičem.

43) zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů
44) zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
45) zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, ve znění pozdějších předpisů
46) Veřejný opatrovník může být fyzické osobě ustanoven z celé řady důvodů. Standardně jde o omezení svéprávnosti v důsledku duševního onemocnění nebo v důsledku jiného závažného zdravotního stavu. Od nabytí účinnosti NOZ se posunulo pojetí tohoto institutu tak, že nyní jsou více chráněna práva opatrovanců. V praxi se to projevuje příklonem k pouhému omezení svéprávnosti, což v konečném důsledku vylučuje úplné zbavení svéprávnosti, které dřívější právní úprava umožňovala a také využívala.
47) § 22 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
48) Sociální reforma znamená konec sociální práce na obcích. Dostupné z.: http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/socialni-reforma-znamena-konec-socialni-prace-na-obcich.aspx
49) § 5 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
50) tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí z 27. 5. 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/cs/21186
51) Příjmová chudoba ohrožuje 9,1 % Čechů. Tisková zpráva Českého statistického úřadu z 10. 4.2018. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/prijmova-chudoba-ohrozuje-91-cechu

***Z praxe**: Obce se často ocitají v roli zaměstnavatele lidí, kteří mají minimální šanci najít práci. Vytvářejí ve spolupráci s příslušnými krajskými pobočkami Úřadu práce ČR (dále jen „úřad práce") časově omezené pracovní příležitosti v rámci veřejně prospěšných prací, nebo mohou vystupovat v roli organizátora veřejné služby. Tyto instituty se často v praxi zaměňují. Hlavní rozdíl je především v jejich odměňování – za veřejně prospěšnou práci na rozdíl od veřejné služby dostane člověk zaplaceno (obec jako zaměstnavatel obdrží od úřadu práce příspěvek na plat pracovníka, maximálně však po dobu dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců). Za výkon veřejné služby nenáleží mzda, jejím účelem je pomoci lidem v hmotné nouzi a dlouhodobě nezaměstnaným lidem v sociální izolaci a nově také udržovat výši příspěvku na živobytí*[52]*. Obou institutů mohou obce využít při zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, v oblasti kulturního a sportovního rozvoje, sociální péče apod.*

Kdo řeší sociální dopady sociálního vyloučení? Nejčastěji právě obce. Základní nástroj – kvalitní **sociální práce –** se může prosazovat jak z úrovně obcí, tak dalších organizací, které na jejím území působí (organizace účinně zvládají sociální práci především přímo v terénu). Často mnohovrstevné problémy však nelze řešit izolovaně, ale vždy v kombinaci pomocí sociální práce, sociálních dávek, sociálních služeb, zaměstnávání a bydlení. Zvláště významná je otázka dostupného bydlení se zřetelem na charakter sociálního či zdravotního znevýhodnění lidí. Ve všech uvedených oblastech hrají důležitou roli obce (a zde se opět dostáváme k otázce kompetencí), nicméně základní podmínky musí být nastaveny z úrovně **státu**. Právě i na základě podnětů z obcí se již uskutečnila řada změn a opatření pro zlepšení situace.

***Z praxe:** K efektivnímu řešení a propojení všech těchto oblastí včetně dlouhodobě připravovaného sociálního bydlení a k účinné spolupráci s obcemi se zavázala vláda České republiky i ve svém aktuálním programovém prohlášení: „…V této souvislosti zahájíme dialog s obcemi o funkčním rozdělení rolí v sociální oblasti, a po dohodě navrhneme takové změny, aby práce s klientem byla skutečně účinná. K tomu je zapotřebí vytvořit potřebnou legislativu řešící sociální práci a problematiku sociálního bydlení včetně definování potřebných investičních, personálních a provozních zdrojů včetně jasných kompetencí a pravidel mezi jednotlivými rezorty a mezi státem, kraji a samosprávou. Spolupráce mezi státem a samosprávami bude digitalizována a údaje sdíleny."*[53]

10.4 Závěrem

Obce mají v sociální oblasti nezastupitelnou úlohu v systému sociální ochrany, především pak v oblasti sociálních služeb. Zatímco úloha státu je v případě sociálních služeb koncepční a strategická, role obcí a krajů v této oblasti je spíše koordinační a výkonná. Vždy se ovšem předpokládá jasné rozdělení pravomocí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy, které je srozumitelné a přijatelné pro všechny strany. To zabraňuje vzniku vakua pravomocí a právního vakua pro občany jako uživatele služeb. Také duplicitám, které mají za následek nejen zbytečné finanční náklady.

Jasně stanovená povinnost obcí zabezpečit sociální služby svým občanům dodnes v legislativě chybí (byť s každou novelou zákona o sociálních službách dílčí povinnosti obcím přibývají). To má za následek velké **rozdíly v dostupnosti sociálních služeb** v rámci ČR. S rostoucí vzdáleností od jednotlivých center klesá jejich dostupnost a roste nebezpečí sociálního vyloučení. Nejde o to, aby obec musela vlastními silami zabezpečit všechny sociální činnosti, ale aby byly potřebné sociální služby občanům dostupné, ať už je poskytuje kdokoliv.

Obce jako přímí poskytovatelé a zřizovatelé služeb se přirozeně orientují na cílovou skupinu seniorů, jimž nejčastěji poskytují pečovatelskou službu a služby v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem. V plánování, koordinaci, ale i v poskytování a zřizování sociálních služeb se nabízí významný prostor pro vzájemnou spolupráci obcí, což přináší možnost efektivnějších činností a finančních úspor. Celá řada obcí dnes zpracovává plány rozvoje sociálních služeb pro celé území správního obvodu obce s rozšířenou působností, existují příklady dobré praxe svazkových zařízení sociálních služeb a dalších služeb na úrovni svazků obcí, které zahájily nebo prohloubily svou činnost v rámci zmiňovaného projektu Podpora meziobecní spolupráce[54].

Časté otázky

1. Co je možné považovat za sociální službu a co nikoliv? Sociální službou je činnost, kterou zabezpečují její poskytovatelé. Znamená to, že pokud zabezpečují podporu a pomoc člověku rodinní příslušníci či jiné blízké osoby, nejde o sociální službu. Stejně tak se nepovažuje za sociální službu činnost, kterou poskytuje osobě subjekt, jenž není registrován jako poskytovatel sociálních služeb (například soukromá úklidová firma, nebo ubytovna). Sociální službu mohou poskytovat pouze ty subjekty – fyzické a právnické osoby – které získají na základě splněných podmínek oprávnění k jejímu poskytování, tj. budou registrováni u místně příslušného krajského úřadu.

52) Od 1. 2. 2017 došlo ke změnám zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů (zákonem 367/2016 Sb.). Zintenzivňuje se veřejná služba a zohledňuje se snaha zvýšení příjmu vlastní prací. Podmínka projevené snahy o zvýšení příjmu vlastní prací má následně vliv na stanovení částky živobytí a výše opakovaných dávek. Zdroj.: VEŘEJNÁ SLUŽBA. Informace pro organizace, které mají zájem stát se organizátory veřejné služby. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/sz/zamest/kestazeni/letak_pro_organizatory.pdf

53) Programové prohlášení vlády ze dne 27. 6. 2018. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/

54) Například Svazek obcí AZASS (Areál zdravotních a sociálních služeb), jehož členy je 27 měst a obcí poličského regionu, provozuje nemocnici, dva domovy pro seniory, pečovatelskou službu, sociální rehabilitaci a sociálně aktivizační služby. Více informací naleznete na stránkách http://www.azass.cz/. Další příklady konkrétních námětů spolupráce obcí v sociální oblasti, školství, odpadovém hospodářství a dalších oblastech jsou zveřejněny v rámci výstupů projektu Podpora meziobecní spolupráce na stránkách http://www.smocr.cz/

2. Mohou se různé druhy služeb kombinovat a mohou se kombinovat služby s péčí rodiny? Kombinace různých druhů služeb a souběh poskytování služby s péčí v rodině zákon nijak neomezuje. Člověk sám rozhoduje, které služby bude využívat a jak je bude kombinovat[55].

3. Jaký význam pro obce přináší komunitní plánování? Komunitní plánování je základní metodou a nástrojem obcí pro hodnocení potřeb, jejich porovnávání s dosavadní nabídkou služeb a definování návrhů konkrétních řešení. *Podrobnější informace uvádí podkapitola 10.2.3 této příručky.*

55) Otázky a odpovědi k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a k zákonu č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Praha: MPSV ČR. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2974/otazky_odpovedi_22-rev.pdf

Související předpisy

V oblasti pracovního práva
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání
- zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů

V oblasti sociálního pojištění
- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců
- zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců
- zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření
- zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů
- zákon ČNR č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách
- zákon ČNR č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky
- zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
- zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
- zákon ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění

V oblasti péče o zdraví
– zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
– zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách
– zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách

V oblasti státní sociální podpory
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

V oblasti sociální pomoci
- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi vyhláška č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách
- vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně právní ochraně dětí
- vyhláška č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

Ostatní oblasti
- zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách
- zákon č. 273/2001Sb., o právech příslušníků národnostních menšin
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů
- vyhláška č. 277/2017 Sb., o postupu obce při zajištění slušného pohřbení

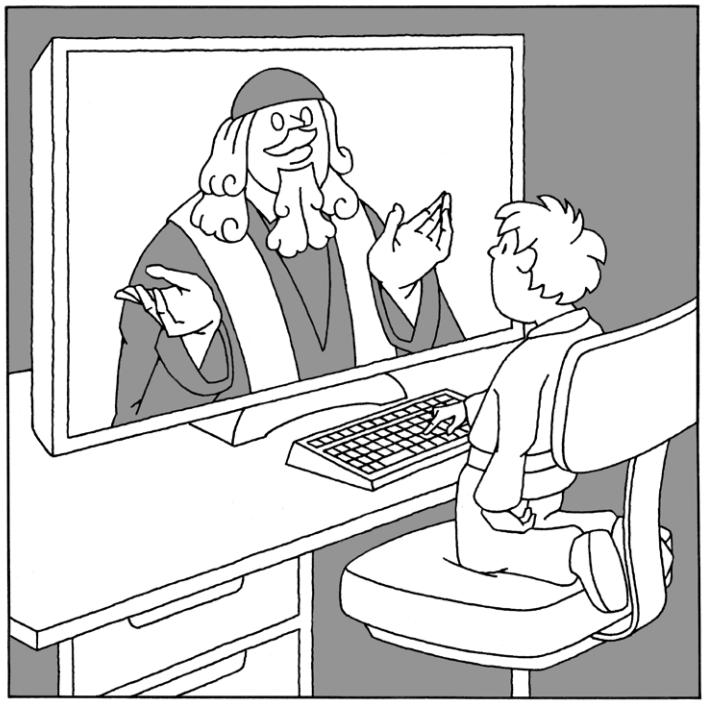
Strategické a koncepční dokumenty
- Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním potřeby bydlení
- Koncepce bydlení do roku 2020
- Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb poskytované v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti
- Koncepce politiky zaměstnanosti 2013–2020
- Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020
- Koncepce rodinné politiky 2017
- Koncepce rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory
- Koncepce sociálního bydlení ČR 2015–2025
- Koncepce včasné péče o děti ze sociálně znevýhodňujícího prostředí (Akční plán realizace)
- Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013–2017
- Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období let 2015–2020
- Národní strategie ochrany práv dětí a Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí
- Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018 a Akční plán k naplnění Národní strategie protidrogové politiky
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016–2025
- Rodinná politika na úrovni krajů a obcí (Metodické „doporučení" Ministerstva práce a sociálních věcí)
- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016–2020
- Strategie integrace Romů do roku 2020
- Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020
- Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016–2020
- Strategie sociálního začleňování 2014–2020
- Střednědobá koncepce státní politiky vůči občanům se zdravotním postižením

Literatura a užitečné odkazy

- Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016–2025, Praha: MPSV, 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/29624/NSRSS.pdf
- Otázky a odpovědi k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a k zákonu č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Praha: MPSV. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2974/otazky_odpovedi_22-rev.pdf
- Pilát, M., Červinková, I., Sonntagová I., Schlesinger, P.: Sociální politika obce. In: Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Aktualizované znění 2012, s. 92. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. Dostupný z: http://www.odpovednyzastupitel.cz/prirucka-pro-zastupitele/elektronicka-verze/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx
- Sociální reforma znamená konec sociální práce na obcích. Dostupné z.: http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/socialni-reforma-znamena-konec-socialni-prace-na-obcich.aspx
- Sociální zabezpečení v sociálním systému společnosti. Dostupné z: http://www.nicm.cz/system-socialniho-zabezpeceni-v-cr
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2016. Praha: MPSV, 2017. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31493/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2016.pdf
- Zeman, J.: Studie financování pečovatelských služeb, zpracovaná v rámci projektu Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji II. Dostupné z: http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/poskytovatele/metodika/Analyza-pecovatelskych-sluzeb_FINAL.pdf
- Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie", Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

11 Školství

PhDr. Marcela Štiková
Mgr. Jan Mareš, MBA
Mgr. Pavla Katzová



Školský zákon[1] stanoví, že vzdělávání je veřejnou službou a že kromě vzdělávání se pro děti a žáky zajišťují také školské služby (dále budeme používat pojem „školství"). To vše patří mezi významné povinnosti obce. Znalost příslušných kompetencí v této oblasti usnadní vaše rozhodování v zastupitelstvu.

11.1 Role obce a státu při správě školství

Ve školství byste měli důsledně rozlišovat působnost orgánů samosprávy a státní správy. Jejich postavení řeší školský zákon. Je dobré naučit se využívat možnosti dané platnou legislativou a vzájemně se respektovat.

Samosprávu ve školství vykonávají obec, svazek obcí (tj. dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství), kraj a školská rada.

Státní správu ve školství vykonávají ředitel školy a školského zařízení, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Česká školní inspekce, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a jiné ústřední orgány státní správy (ministerstva obrany, vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí).

Základní školu nebo školské zařízení zřizuje zpravidla samospráva. Obec nebo dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby[2] nebo příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu[3]. Kompetence zřizovatele pak vykonávají různé orgány obce.

Z praxe: *Může být také zřízen společný právní subjekt základní škola a mateřská škola, základní škola a více mateřských škol (například Český Těšín Kontešinec, příspěvková organizace[4]) nebo instituce sdružující více mateřských škol – odloučených pracovišť (například MŠ Mozaika Jihlava, sdružující 17 mateřských škol – odloučených pracovišť, jejichž součástí je 11 školních jídelen a 6 výdejen stravy[5]).*

Zastupitelstvo obce rozhoduje o zřízení, zrušení, sloučení či rozdělení příspěvkové organizace, schvaluje nebo mění **zřizovací listinu**[6]. V ní mj. vymezuje práva ke svěřenému majetku, majetek ve vlastnictví zřizovatele, který předává škole nebo školskému zařízení k hospodaření, a také určuje okruhy doplňkové činnosti. Zastupitelstvo dále schvaluje výši ročního příspěvku na provoz příspěvkové organizace a investiční dotace z rozpočtu obce, rozdělení zlepšeného hospodářského výsledku, stanovuje obecně závaznou vyhláškou **školské obvody** spádových mateřských a základních škol (*viz další části kapitoly*).

Z praxe: *Pravidla vymezení školského obvodu spádové mateřské a základní školy a zajištění podmínek předškolního a základního vzdělávání dětí uvádí školský zákon[7]. Spádovou mateřskou školou nemůže být lesní mateřská škola. Pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu dítěte přesáhne 4 km, je kraj povinen zajistit dopravu do a ze spádové školy. Krajský úřad může opatřením obecné povahy vytvořit nebo rozšířit školský obvod pro území obce, které pod školský obvod nespadá. Školský obvod se nestanoví škole zřízené pro děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, vývojovými poruchami učení, chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem a školám zřizovaným jinými zřizovateli než obcí nebo svazkem obcí (tedy školám soukromým, církevním a krajským).*

1) zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
2) § 124 až 140 školského zákona
3) § 27 až 39b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
4) ms-kontesinec.webnode.cz/
5) www.msmozaikaji.cz/
6) § 84 odst. 2 písm. e), f) a § 102 odst. 2 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
7) § 178 školského zákona

Rada obce na základě výsledků konkursního řízení **jmenuje ředitele** školy a školského zařízení, stanovuje mu plat a odměnu. V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, náleží pravomoc jmenovat ředitele školy a školského zařízení starostovi. Zřizovatel **odvolá nebo může odvolat ředitele** školy a školského zařízení z vedoucího pracovního místa výlučně jen v souladu se školským zákonem[8]. Stručně uvedeno: v období od začátku šestého měsíce do konce čtvrtého měsíce před uplynutím období 6 let výkonu práce na pracovním místě ředitele školy nebo školského zařízení **může zřizovatel vyhlásit** na toto pracovní místo **konkurz** a ředitele odvolat. Zřizovatel **vyhlásí konkurz a odvolá ředitele vždy**, obdrží-li před začátkem lhůty pro vyhlášení konkurzu návrh na jeho vyhlášení od České školní inspekce nebo školské rady. Dále pak může ředitele odvolat podle dalšího ustanovení[9] školského zákona. Po jmenování a nástupu ředitele do funkce je třeba do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo, požádat orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, o zápis změny ve školském rejstříku týkající se údajů o řediteli školy/školského zařízení[10].

Rada obce také schvaluje výsledek hospodaření a rozdělení zlepšeného výsledku hospodaření do rezervního fondu a fondu odměn, povoluje výjimky z počtu dětí, žáků a studentů, může hodnotit školu nebo školské zařízení podle kritérií, která předem zveřejní apod. Při řízení školy nebo školského zařízení může rada obce pověřit zabezpečením některých úkolů příslušné odbory obecního úřadu, nebo zřídit jako svůj iniciativní a poradní orgán komisi pro výchovu a vzdělávání.

Z praxe: *Jmenování a odvolávání ředitelů škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí je dlouhodobě velmi diskutovaná záležitost. Náležitosti konkurzního řízení a konkurzních komisí stanovuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prováděcím právním předpisem[11]. Do vyhlášeného konkurzu se může přihlásit i odvolaný ředitel školy. Konkurzní komise doporučuje zřizovateli jednoho nejvhodnějšího, případně více vhodných kandidátů pro výkon funkce na vedoucím pracovním místě ředitele/ky. Doporučení výběrové komise však nemusí zřizovatel respektovat. „Rekonkurzní" výběrové řízení na pozici ředitelů není povinné. Zřizovatel ho po šestiletém období může vypsat, může však také stávajícího ředitele či ředitelku v jejich funkcích potvrdit. Osvědčilo se periodické hodnocení ředitelů, kde se jejich práce pravidelně a objektivně hodnotí. Pokud je toto hodnocení kladné, využívá řada obcí možnost prolongace funkčního období bez vypsání konkurzu. Pokud se rozhodnete konkurz vypsat, nemělo by být cílem pouze vyměnit vedení školy. Konkurz by měl být především cestou ke zlepšení práce školy, a nikoli k jejímu komplikování, jestliže škola funguje dobře.*

Česká školní inspekce (ČŠI) podává návrh na odvolání ředitele školy nebo školského zařízení v případě, že zjistí závažné nedostatky v činnosti školy nebo školského zařízení. Ty jsou obsaženy v závěrech inspekčních zpráv. Inspekční zprávu společně s připomínkami a svým stanoviskem zasílá ČŠI bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. Zřizovatel může přezkoumat míru závažnosti zjištěných nedostatků a podle toho zareagovat. Důvody, kvůli kterým ČŠI k vyhlášení konkurzu nebo odvolání ředitele školy přistupuje, by měly být projednány na úrovni krajského inspektorátu, nebo s ústředním školním inspektorem a zřizovatelem.

Role ředitele je pro provoz a rozvoj školy či školského zařízení klíčová. Ze zákona je ředitel odpovědný za převážnou část činností, které se ve škole odehrávají[12]. Rozhoduje ve všech záležitostech, týkajících se vzdělávání a školských služeb, stanovuje organizaci a podmínky provozu školy a školského zařízení, **rozhoduje** v zastoupení školy **v oblasti státní správy** o právech a povinnostech dětí a žáků.

Základem dobré spolupráce zřizovatele a ředitele je vzájemné respektování kompetencí. Neměli byste tedy zasahovat do oblastí, které jsou ve výlučné působnosti ředitele školy nebo školského zařízení. To souvisí také s pracovněprávními záležitostmi. Je důležité si uvědomit, že **zaměstnavatelem ředitele** je příslušná **škola nebo školské zařízení**, nikoliv zřizovatel. Proto není možné z pozice zřizovatele rozhodovat například o čerpání dovolené nebo povolování pracovních cest. Kompetence zřizovatele je zejména v rámci **kontroly hospodaření**, kdy má právo přístupu k majetku, účetní a majetkové evidenci a k vnitřním předpisům[13].

Někdy není vůbec jednoduché se rychle zorientovat v poměrně komplikovaném školském prostředí. Pro celou řadu důležitých rozhodnutí je nutné, popřípadě vhodné, projednání a dohoda se zřizovatelem, jindy je rozhodnutí zcela v kompetenci ředitele. Uveďme si několik příkladů.

Zápis k předškolnímu vzdělávání se koná v období od 2. května do 16. května. Termín a místo stanoví ředitel(ka) mateřské školy v dohodě se zřizovatelem a zveřejní je způsobem v místě obvyklým. O přijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje výlučně ředitel(ka) mateřské školy, a to podle školského zákona a správního řádu. O odvolání proti rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje v případě veřejných mateřských škol vždy krajský úřad, popřípadě v tzv. autoremeduře[14] sama mateřská škola.

Podle místních podmínek lze **omezit nebo přerušit** v měsíci červenci nebo srpnu, případně ze závažných důvodů i v jiném období, **rozsah provozu mateřské školy**. Omezení nebo přerušení stanoví ředitel(ka) mateřské školy po projednání se zřizovatelem. Přitom se přihlíží k možnosti umístit děti po dobu přerušení do jiného zařízení. Ředitelé(ky) mateřské školy tohoto zařízení jsou povinni zajistit, aby počet dětí, které se účastní vzdělávání v témž okamžiku, nepřekročil nejvyšší povolený počet. Přestože mají ředitelé(ky) pravomoc vyhlásit volné dny během období školního vyučování, důvody vyhlášení mají oznámit v předstihu zřizovateli.

8) § 166 školského zákona
9) § 166 odst.4 školského zákona
10) § 149 odst. 2 školského zákona
11) vyhláška č.54/2005 Sb., o náležitostech konkurzních řízení a konkurzních komisí
12) § 164 až 166 školského zákona
13) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
14) autoremedura = případ vyhovění opravnému prostředku proti vlastnímu rozhodnutí

Ředitelé(ky) mateřské školy se mohou dostat do situace, kdy zájem dětí a rodičů o předškolní vzdělávání převýší kapacitní možnosti mateřské školy. Pak budou muset přistoupit k přijímání dětí na základě kritérií. Praxe ukazuje, že je dobré projednat **návrh kritérií** se zřizovatelem a mezi všemi řediteli mateřských škol v obci, aby se předešlo diametrálně odlišným přístupům.

Z praxe: *Použití přijímacích kritérií může být komplikované, jelikož školský zákon fakticky zavádí tři různé režimy přijímání dětí do předškolního vzdělávání – jde o děti s povinností předškolního vzdělávání, děti s právem přednostního přijetí od určitého věku a ostatní děti.*

V Doporučení veřejné ochránkyně práv k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání jsou posuzována některá kritéria z pohledu školského a antidiskriminačního zákona. Věk a místo trvalého pobytu jsou přednostními kritérii, která výslovně uvádí školský zákon. Ředitel(ka) mateřské školy by měl(a) přednostně přijmout spádové děti s povinností předškolního vzdělávání. Nespádové dítě lze takto upřednostnit až po přijetí všech spádových dětí s právem přednostního přijetí. Je legitimní, pokud ředitel(ka) mateřské školy při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání bere ohled na jejich sociální situaci. Kritérium zaměstnanosti rodičů lze v odůvodněných případech využít pouze podpůrně (například při rovnosti bodů). Jako vhodná kritéria se dále uvádí sourozenec v mateřské škole nebo sdílení alternativního pedagogického přístupu. Mezi nevhodná kritéria bylo zařazeno pořadí přijetí přihlášky a vzdálenost bydliště či místa trvalého pobytu od mateřské školy. Pokud ani s využitím doporučených či jiných kritérií nebude ředitel(ka) moci rozhodnout, které dítě při jejich přetlaku upřednostní, doporučuje se využít transparentního losování. Je ovšem nezbytné předem stanovit podmínky losování a s dostatečným časovým předstihem informovat zákonné zástupce dětí o termínu a místu losování, aby u něj zákonní zástupci mohli být přítomni.

11.2 Povinnosti obce v předškolním vzdělávání

Obec nebo svazek obcí **zřizuje a ruší mateřské školy**. V nich se organizuje předškolní vzdělávání pro děti zpravidla ve věku od tří do šesti roků, nejdříve však pro děti od dvou let.

Novela školského zákona zavedla od 1. září 2017 **povinnost předškolního vzdělávání pro pětileté děti**. Povinné předškolní vzdělávání začíná ve školním roce, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pěti let věku a končí zahájením povinné školní docházky. Seznam těchto dětí poskytuje mateřské škole obecní úřad obce, na jejímž území je školský obvod příslušné školy, a to s dostatečným předstihem před termínem zápisu.

Vedle pravidelné denní docházky do mateřské školy lze povinnost předškolního vzdělávání plnit také jinými způsoby, a to vzděláváním v přípravné třídě základní školy (za podmínky odkladu povinné školní docházky) nebo v zahraniční škole na území České republiky[15]. V odůvodněných případech mohou zákonní zástupci také zvolit, že bude dítě vzděláváno individuálně[16], tedy bez pravidelné denní docházky do mateřské školy (například doma či v lesní mateřské škole nezapsané ve školském rejstříku).

Od 1. 9. 2017 se do mateřské školy přednostně přijímají také děti, které před začátkem školního roku dosáhnou nejméně čtvrtého roku věku, pokud mají místo trvalého pobytu (v případě cizinců místo pobytu) v příslušném školském obvodu nebo jsou umístěné v tomto obvodu v dětském domově, a to do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku. Od roku 2018 se přednostně přijímají „spádové“ děti, které dosáhly před začátkem školního roku nejméně třetího roku věku a od roku 2020 podle zatím platného zákona i děti dvouleté.

Z praxe: *Nezapomeňte, že pro vymezení školského obvodu spádové mateřské školy platí pravidla[17]. Přesto existují případy, kdy je pro více mateřských škol vytvořen jeden spádový obvod. I když MŠMT takový systém nepreferuje, je taková organizace předškolního vzdělávání za určitých podmínek možná a v praxi se v některých případech osvědčila. Vždy je však třeba mít na paměti, že smyslem spádových obvodů je garantovat dítěti a jeho zákonnému zástupci reálné právo na přednostní přijetí v jeho spádové mateřské škole. Spádovým územím dané mateřské školy je tedy celé území městské části (například v některých MČ Prahy) nebo území městského obvodu (například Plzeň) nebo celé území města (například Liberec).*

Pro **přednostně přijímané děti je obec povinna zajistit podmínky** pro předškolní vzdělávání. Za tím účelem můžete rozšířit kapacitu dosavadní mateřské školy nebo zřídit novou mateřskou školu, popřípadě se za určitých smluvních podmínek dohodnete s jinou obcí či svazkem obcí. Pro uspokojení dalších žadatelů lze také využít tzv. firemní školky nebo možnosti přijmout tzv. další dítě k doplnění nevyužitého místa v mateřské škole.

Z praxe: *Příkladem, jak řešit problém obcí, kde není předškolní ani školní zařízení, s umísťováním dětí do předškolních zařízení, je založení svazkové školky. Do projektu „Svazková školka a Centrum volného času“ se zapojilo šest členských obcí Dobrovolného svazku obcí Tišnovsko. Napojením obcí na společnou linku integrovaného dopravního systému Jihomoravského kraje je zajištěna i dostatečná dopravní obslužnost. Tato akce byla podpořena z rozpočtu Jihomoravského kraje, z investičního programu MŠMT. Účast na financování zbylých veřejných prostředků z rozpočtů obcí si pak rozdělilo všech šest zapojených obcí projektu. Po dokončení výstavby zde vzniknou dvě třídy s hernou a lehárnou pro maximální počet 56 dětí* [18].

video

15) § 34a školského zákona
16) § 34b školského zákona
17) § 178 odst. 2 až 4 školského zákona o vymezování školských obvodů spádových škol
18) informace o vývoji této unikátní školky na webu www.dsotisnovsko.cz/ nebo www.zelezne.cz

Školský zákon také řeší otázku **úplaty za vzdělávání a školské služby**[19]. Povinné předškolní vzdělávání (pětileté děti) v mateřské škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se dítěti poskytuje bezúplatně, a to od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku. Bezúplatně se poskytuje také vzdělávání v přípravné třídě základní školy a v přípravném stupni základní školy speciální. V ostatních ročnících mateřské školy rozhoduje o konkrétní výši úplaty, snížení či prominutí úplaty za vzdělávání v individuálních případech ředitel(ka) školy. Činí tak v souladu s prováděcím právním předpisem, který stanoví nejvyšší možnou výši této úplaty. Úplata je příjmem dané školy nebo školského zařízení, nikoli zřizovatele.

Z praxe: *Je patrné, že smyslem mateřských škol je vytvářet základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání, vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytovat speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami*[20]*. Za dítě se speciálními vzdělávacími potřebami se považuje to, které k naplnění svých vzdělávacích možností potřebuje podpůrná opatření. Těmi jsou nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách, odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte. Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením. Hlavní a zákonem předpokládanou funkcí mateřské školy je tedy poskytovat dětem vzdělávání, které je nedílnou součástí celého vzdělávacího systému, nikoliv jen péči a hlídání. Skloubit rodinný a pracovní život umožňují rodinám s malými dětmi dětské skupiny upravené zákonem o péči o dítě v dětské skupině.*

11.3 Povinnosti obce v základním vzdělávání

Obec je povinna **zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky** dětí (žáků) s místem trvalého pobytu na jejím území a v případě cizince s místem pobytu. Za tím účelem buď v obci zřídíte svou základní školu, nebo se postaráte o plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí.

Z praxe: *Záleží na vás, jak se dohodnete. Na základě smluvního vztahu můžete sousední obci například poskytnout účelově vázaný příspěvek na pokrytí nákladů spojených se zajištěním povinné školní docházky, protože ne vždy je částka určená z rozpočtového určení daní na tuto službu dostatečná*[21].

Pokud máte na svém území školské **zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy**, při kterém není škola zřízena, jste rovněž povinni zabezpečit podmínky plnění povinné školní docházky pro děti, které jsou zde umístěné. Ředitel spádové školy je povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku.

Řešíte-li ve vaší obci problém **vzdělávání cizinců** a osob pobývajících dlouhodobě v zahraničí[22], je dobré vědět, že v naší zemi zabezpečujeme za stejných podmínek jako našim občanům a občanům Evropské unie přístup k základnímu vzdělávání a souvisejícím školským službám také většině cizinců ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na našem území. Oprávněnost pobytu na území České republiky se prokazuje řediteli školy nebo školského zařízení dokladem podle zvláštního právního předpisu[23]. Školský zákon také řeší vzdělávání příslušníků **národnostních menšin**[24].

Na svém území (nebo na území více obcí) musíte stanovit obecně závaznou vyhláškou **školské obvody** spádové školy. Je-li v obci jedna základní škola zřízená obcí, tvoří školský obvod území obce. Školský obvod se nestanoví škole, která uskutečňuje vzdělávání výhradně podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením a školám zřizovaným jinými zřizovateli než obcí nebo svazkem obcí. Nestanovíte-li školské obvody a je ohroženo plnění povinné školní docházky dětí, rozhodne o školském obvodu krajský úřad[25].

Obecní úřad obce, na jejímž území je školský obvod základní školy, poskytuje této škole s dostatečným předstihem před termínem zápisu k povinné školní docházce **seznam dětí**, pro které je tato škola spádová a jichž se týká povinnost zahájit povinnou školní docházku.

K **zápisu k povinné školní docházce** je povinen přihlásit dítě zákonný zástupce, a to v době od 1. dubna do 30. dubna kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku. O odkladu povinné školní docházky rozhoduje ředitel školy, který informuje zákonného zástupce o povinnosti předškolního vzdělávání dítěte a možných způsobech jejího plnění.

Z praxe: *V případě, že školský obvod přesahuje území jedné obce a vy se nedohodnete jinak, zabezpečují dotčené obce* ***výdaje školských zařízení*** *(školní jídelny, školní družiny a kluby) sloužících základní škole v tomto školském obvodu poměrně podle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích.*

Po projednání se zřizovatelem a krajským úřadem v souladu s rámcovým vzdělávacím programem základního vzdělávání může základní a střední škola organizovat pro osoby, které nezískaly základní vzdělání, ***kurzy pro získání základního vzdělání****. Krajský úřad ve spolupráci se zřizovateli a řediteli škol zajistí ve svém správním obvodu dostupnost takových kurzů v dálkové formě vzdělávání.*

19) § 123 školského zákona
20) § 16 školského zákona
21) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
22) § 20 školského zákona
23) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
24) § 14 školského zákona
25) § 178 odst. 3 školského zákona

11.4 Jak zřizovat školu a školská zařízení

Kraj, obec a svazek obcí zřizují školy a školská zařízení **buď v právní formě příspěvkové organizace** podle zvláštního právního předpisu[26], **nebo v právní formě školské právnické osoby podle školského zákona**[27].

Školy a školská zařízení musí mít **samostatnou právní subjektivitu** (nemohou být součástí obce či svazku obcí či mít formu organizační složky obce).

Do **vyhrazené působnosti zastupitelstva obce** náleží rozhodování o zřízení školy či školského zařízení, o vydání její zřizovací listiny, o organizačních změnách škol či školských zařízení (sloučení, splynutí či rozdělení) či zrušení školy a školského zařízení.

Ostatní (výkonné) úkoly zřizovatele plní rada obce. Pokud se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta.

Naprostá většina obecních škol a školských zařízení je zřízena v právní formě příspěvkové organizace.

Z praxe: *Ukázkou právní formy školská právnická osoba jsou školy zřizované svazky obcí. Společná škola pro více obcí zřizovaná svazkem obcí tvoří jeden subjekt, který právně zastřeší jednotlivé školy a školská zařízení působící v mikroregionu (svazku obcí). Školský obvod pak tvoří všechny obce daného svazku.*

O vzniku příspěvkové organizace vydává zřizovatel **zřizovací listinu**. Té věnujte v zastupitelstvu patřičnou pozornost. Zřizovací listina vymezuje zejména hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti, dále vymezuje práva, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla hlavní účel plnit. Důležité je stanovit okruhy doplňkové činnosti, která se sleduje odděleně a nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace. Pro hospodaření se svěřeným majetkem v rozsahu stanoveném zřizovací listinou je vhodné uvést práva a povinnosti spojené s jeho plným, efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení.

Aby škola či školské zařízení mohly vykonávat svou činnost a mohly na ní čerpat finanční prostředky státního rozpočtu, je nezbytný jejich **zápis do rejstříku škol a školských zařízení.** Účinností tohoto zápisu vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby, vydávat doklady o vzdělávání a nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Obecní mateřské školy a školská zařízení vede v rejstříku škol a školských zařízení **krajský úřad**, ostatní školy (například základní školy či základní umělecké školy) **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do zmíněného rejstříku pro následující školní rok se podává u krajského úřadu příslušného podle sídla právnické osoby (jež bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení) do 30. září. Má-li zřizovatel v úmyslu provést u své školy či školského zařízení změny například v kapacitě školy či seznamu školských služeb, musí požádat o změnu zápisu v rejstříku, a to také do 30. září pro následující školní rok. Méně závažné změny (například v osobě ředitele školy) se v rejstříku provádějí na základě následné žádosti o zápis změny, o níž se rozhoduje do 30 dnů od doručení žádosti.

V případě tzv. **výmazu školy** z rejstříku škol a školských zařízení se obec, v níž škola působila, postará (v dohodě s příslušným krajským úřadem) o plnění povinné školní docházky svých žáků.

Z praxe: *Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku obsahuje mj.* ***údaj o kapacitě školy****. S ním se budete zejména při řešení počtu žáků setkávat. Kapacita je nejvyšší povolený počet dětí, žáků a studentů ve škole nebo školském zařízení, včetně jejich odloučených pracovišť, kterým lze v dané škole či školském zařízení jako celku poskytovat vzdělávání nebo školské služby. Stanoví se na základě posouzení stavební a hygienické kapacity příslušných prostor s ohledem na naplněnost vzdělávací soustavy v dané oblasti a místě, požadavky trhu práce apod.*

V souvislosti se zřízením školy nebo školského zařízení se musí zřizovatel postarat o její činnost také po majetkoprávní stránce, a to převážně prostřednictvím majetku zřizovatele, který se příspěvkové organizaci (jako převažující právní formě v obecním školství) tzv. **svěřuje do správy.**

Příspěvková organizace může do svého vlastnictví nabýt pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to bezúplatným převodem od svého zřizovatele, darem s předchozím písemným souhlasem zřizovatele, děděním (bez takového písemného souhlasu je příspěvková organizace povinna dědictví odmítnout) nebo jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele. Bez předchozího souhlasu je příslušný právní úkon neplatný.

Příspěvková organizace eviduje veškerý movitý i nemovitý majetek ve své účetní a operativní evidenci (v elektronické podobě) a je povinna ho každoročně inventarizovat. Při inventarizaci se řídí zákonem o účetnictví a doplňujícími pokyny zřizovatele. Můžete si vyhradit právo stanovit škole či školskému zařízení závazně odvod z provozu a odvod z odpisů, nebo můžete stanovit, že odpisy dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku budou škole ponechány k tvorbě investičního fondu.

11.5 Další závazky obce (školská rada, hmotné zabezpečení)

Při základních školách (platí i pro střední a vyšší odborné) platí povinnost zřídit **školskou radu**[28]. Školskou radu zřizuje zřizovatel, který zároveň stanoví počet jejích členů a vydává její volební řád.

Třetinu členů školské rady jmenuje zřizovatel, třetinu volí zákonní zástupci nezletilých žáků a zletilí žáci a studenti a třetinu volí pedagogičtí pracovníci dané školy. Ředitel

26) § 27 až 39b zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
27) § 124 až 140 školského zákona
28) § 167 a 168 školského zákona

školy je povinen umožnit školské radě přístup k informacím o škole, zejména k dokumentaci školy. Informace chráněné podle zvláštních právních předpisů poskytne pouze za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy. Ředitel školy nemůže být členem školské rady.

Školská rada **schvaluje řadu důležitých dokumentů,** jako například výroční zprávu o činnosti školy, školní řád nebo pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků. Školská rada také projednává návrh rozpočtu, inspekční zprávy České školní inspekce. Podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy. Jednou z jejích významných pravomocí je, že podává návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy.

Z praxe: *Právě prostřednictvím školské rady se můžete také podílet na správě školy. Máte možnost vyjadřovat se k návrhům školních vzdělávacích programů a k jejich uskutečňování, podílet se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy nebo se vyjadřovat k rozboru hospodaření. Proto byste měli věnovat pozornost výběru vhodných zástupců, kteří by k dané problematice měli vztah a uměli uplatnit názory zřizovatele.*

Dětem v mateřských školách, přípravných třídách základní školy a přípravném stupni základní školy speciální, žákům základních škol a nezletilým žákům středních škol se poskytuje **hmotné zabezpečení**[29], které zahrnuje **školní stravování** po dobu jejich pobytu ve škole a v případě nutnosti **ubytování**.

Je v kompetenci Ministerstva školství upravit horní limit pro výši úplaty za poskytování ubytování a školní stravování ve školách a školských zařízeních zřizovaných státem, krajem, obcí, nebo svazkem obcí, protože jde o veřejnou službu zabezpečovanou veřejným zřizovatelem. Zařízení školního stravování mohou nabízet svou službu také zaměstnancům škol a školských zařízení i dalším osobám, a to za úplatu. Mohou fungovat také v době školních prázdnin. Jedno zařízení školního stravování může souběžně poskytovat službu ve více druzích zařízení, a to: ve výdejně dovážející stravu ze zařízení zapsaného do školského rejstříku, v jídelně (vyvařovna s výdejnou), v kuchyni bez jídelny – vyvařovně, ve výdejně dovážející stravu ze zařízení nezapsaného do rejstříku.

Celou oblast školního stravování upravuje školský zákon a prováděcí vyhláška[30].

Z praxe: *Školní stravování má ve školském systému významné postavení. Je součástí společenské výchovy a výchovy ke správným stravovacím návykům. Proto a zároveň s ohledem na jeho potřebnou kvalitu by mělo být vaší snahou poskytovat ho především v zařízeních školního stravování. Pouze v případě, že v dané lokalitě taková možnost není, lze zabezpečit školní stravování smluvně i u jiné osoby, která rovněž poskytuje stravovací služby (tzv. možnost náhradního stravování). Zavedení dietního režimu stále není povinností školních jídelen. Poskytovat dietní stravu lze jen na doporučení registrovaného poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost. Schvalovat receptury dietního stravování již nemusí jen nutriční terapeut, ale také lékaři se specializovanou způsobilostí. Zálohu na úplatu za školní stravování může školní jídelna požadovat jen na dva měsíce předem, pokud se nedohodne se zákonným zástupcem nezletilého žáka nebo zletilým žákem jinak.*

Školní družina je školským zařízením pro zájmové vzdělávání[31]. Poskytuje zájmové vzdělávání žákům jedné školy nebo několika škol, případně i dětem v přípravné třídě jedné nebo více základních škol a dětem v přípravném stupni jedné nebo více základních škol speciálních. Umožňuje účastníkům odpočinkové činnosti a přípravu na vyučování. Družina funguje ve dnech školního vyučování a o školních prázdninách. Ředitel může přerušit činnost družiny v době školních prázdnin **po projednání se zřizovatelem.** Podobně pro zájmové vzdělávání podle vlastního školního vzdělávacího programu a podle zájmů a potřeb jednotlivých žáků mohou fungovat **školní kluby**.

11.6 Další možnosti obce (další zřizovatelská působnost, výjimka z počtu žáků, hodnocení škol a školských zařízení, podpůrná opatření, komunitní škola)

Školský zákon vám dále umožňuje **zřizovat (a rušit)** základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení a školy nebo školská zařízení, jež jinak zřizuje kraj nebo ministerstvo, pokud orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, prokážete potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti.

Se souhlasem krajského úřadu můžete **zřizovat přípravné třídy základní školy**[32] pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, u kterých je předpoklad, že zařazení do přípravné třídy vyrovná jejich vývoj, a kterým byl povolen odklad povinné školní docházky. Přípravnou třídu lze zřídit, pokud se v ní bude vzdělávat nejméně 10 dětí. Nejvyšší počet dětí v přípravné třídě je 15. O zařazování žáků do přípravné třídy základní školy rozhoduje ředitel školy na žádost zákonného zástupce dítěte a na základě písemného doporučení školského poradenského zařízení, které k žádosti přiloží zákonný zástupce. Obsah vzdělávání se řídí Rámcovým vzdělávacím programem pro předškolní vzdělávání a je součástí školního vzdělávacího programu. Žákům přípravných tříd základních škol se bezplatně poskytují základní školní potřeby.

Z praxe: *V souvislosti se zavedením povinného předškolního vzdělávání v posledním roce před plněním povinné školní docházky jsou od 1. 9. 2017 přípravné třídy určeny výhradně*

29) § 122 školského zákona
30) vyhláška č.107/2005 Sb., o školním stravování, ve znění pozdějších předpisů
31) vyhláška č.74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů
32) § 47 školského zákona

pro děti, kterým byl povolen odklad povinné školní docházky a zároveň je u nich předpoklad, že zařazení do přípravné třídy vyrovná jejich vývoj. Vzdělávací cíl se volí s ohledem na dovednosti, schopnosti a znalosti dětí. Dětem se speciálními vzdělávacími potřebami se poskytuje podpora úpravou organizace, obsahu, hodnocení, forem a metod vzdělávání a též asistent pedagoga.

Zřizovatel školy může povolit **výjimku z nejnižšího počtu dětí, žáků** a studentů ve třídě za předpokladu, že uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnost školy. Zvýšení nejvyššího počtu dětí a žáků ve třídě je povoleno do 4 dětí, žáků a studentů, a to za předpokladu, že takové zvýšení počtu není na újmu kvality vzdělávací činnosti školy a že jsou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.

Podle školského zákona můžete jako zřizovatel **provádět hodnocení školy** a školského zařízení, a to podle kritérií, která předem zveřejníte. Hodnocení školy se tak uskutečňuje jako vlastní (interní) hodnocení školy a externí hodnocení, které zajišťují Česká školní inspekce a zřizovatel. Česká školní inspekce je národní autoritou, pokud jde o hodnocení a kontrolu podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání ve školách a školských zařízeních i o kvalitu a efektivitu vzdělávací soustavy jako celku. Cílem je propojit externí a interní hodnocení a sjednotit pohled na kvalitu ve vzdělávání.

Z praxe: *Pokud budete tvořit* ***kritéria*** *pro posouzení kvality školy, je dobré si uvědomit, co by měla měřit, posuzovat a z čeho by měla vycházet. Z pozice zřizovatelů jsou to například průběh a výsledky práce školy vzhledem k podmínkám vzdělávání a ekonomickým zdrojům, soulad vizí školy s vaší koncepcí rozvoje školství a dlouhodobým záměrem rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, spolupráce s rodiči a s dalšími subjekty, případně motivující kritéria, jak klima ve škole a řízení školy neustále zlepšovat. Usnadnit posuzování kvality a efektivity vzdělávání by měl projekt České školní inspekce. Ta začala s nastavením komplexního systému, jehož prostřednictvím budou moci všichni relevantní aktéři počátečního vzdělávání, tedy včetně zřizovatelů, hodnotit kvalitu a efektivitu vzdělávání na základě propracovaných metod, postupů a nástrojů.*

Ještě je třeba zmínit jednu zásadní změnu, na kterou musí školy a školská zařízení reagovat, a to tzv. **inkluzi** neboli **společné vzdělávání.** Od 1. září 2016 se změnil způsob vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami, i dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných. Společné vzdělávání předpokládá vzdělávání všech dětí a žáků společně v běžných školách. Výjimku pak tvoří děti a žáci s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem[33].

Dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami se rozumí osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebuje podpůrná opatření[34]. **Podpůrná opatření** byla vymezena jako nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách, odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte či žáka. Člení se do pěti stupňů podle organizační, pedagogické a finanční náročnosti a lze je různě kombinovat. Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením.

Z praxe: *Podpůrná opatření spočívají například v poradenské pomoci školy a školského poradenského zařízení, což musí zabezpečit ředitel školy. Spočívat mohou také v poskytování vzdělávání nebo školských služeb v prostorách stavebně nebo technicky upravených, což může přinášet finanční nároky na rozpočet zřizovatele. Pokud však nepostačují poskytovaná podpůrná opatření k naplňování vzdělávacích možností žáka a k uplatnění jeho práva na vzdělávání v běžných školách, mohou se na základě doporučení školského poradenského zařízení vzdělávat ve škole nebo třídě, na kterou pamatuje školský zákon[35]. Ke zřízení takové třídy je nezbytný souhlas krajského úřadu.*

Je velmi žádoucí, aby se vaše škola nebo školské zařízení stalo širší součástí místního veřejného dění. **Komunitní neboli otevřená škola** reaguje na potřeby místních občanů a dalších subjektů dané lokality. Jejím posláním je propojit kvalitní funkci vzdělávací a výchovnou s funkcí komunitního, společenského, kulturního a volnočasového centra rozvoje místní komunity. Rozvíjí celoživotní vzdělávání, kulturu, podporuje místní partnerství, aktivní zapojování rodičů a široké veřejnosti do života školy včetně zvyšování konkurenceschopnosti místní ekonomiky. Komunitní školu mohou využívat i děti, které navštěvují okolní školy.

Z praxe: *Otevřenou školu můžete využít k posílení spolupráce škola – rodiče – obec – další organizace v území, protože může například využít zkušeností neziskových organizací s programy zaměřenými na zvýšení povědomí o místě a zapojení do života obce. Komunitní škola může zdůraznit význam školy v obci, třeba tím, že nabídne lidský potenciál a své vybavení a prostory (odborné učebny, klub, družinu, tělocvičnu, knihovnu, hřiště atd.). Může organizovat projektové dny věnované tradicím mikroregionu, může prohlubovat předávání zkušeností mezi obcemi, školami, neziskovými organizacemi, odborníky, poskytovateli služeb, dobrovolníky a místními podnikateli, využívat zkušeností aktivních škol s různými certifikáty, využívat silné stránky obce. Pokud se vám podaří propojit komunitní aktivity s vizí a koncepcí školy, můžete velkou měrou přispět k zachování školy jako takové a zároveň napomoci pocitu sounáležitosti místní komunity s obcí a nejbližším okolím.*

33) § 16, odst. 9 školského zákona
34) vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů
35) § 16 odst. 9 školského zákona

11.7 Financování a role obce

Obec má zákonnou povinnost hradit ty výdaje škol a školských zařízení zřizovaných obcí, které nejsou hrazeny ze státního rozpočtu nebo z jiných zdrojů (například z úplaty za poskytované vzdělávání či školské služby). V praxi jde o **neinvestiční prostředky na provoz a o investiční prostředky na výstavbu** a rekonstrukce. Jako zřizovatel proto poskytujete své příspěvkové organizaci – škole nebo školskému zařízení tzv. příspěvek na provoz.

Většina neinvestičních výdajů škol a školských zařízení definovaných jako tzv. přímé výdaje na vzdělávání (výdaje na platy pedagogických i nepedagogických zaměstnanců včetně příslušenství, ostatní neinvestiční výdaje spočívající v dalším vzdělávání pedagogických pracovníků, pořizování učebnic a učebních textů poskytovaných žákům bez úplaty, zvýšené výdaje na vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami apod.**) je kryta z finančních prostředků státního rozpočtu.**

Tyto finanční prostředky přiděluje krajský úřad **přímo právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení (nikoli prostřednictvím obecních rozpočtů)**. V současné době se tyto finanční prostředky poskytují obecním školám normativně podle skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů, nejvýše do povolené kapacity zapsané ve školském rejstříku. Konkrétní výši krajských normativů na tzv. jednotku výkonu stanoví krajské úřady na základě vyhlášky o krajských normativech[36].

Do tohoto rozpočtového procesu vstupují také **obecní úřady obcí s rozšířenou působností**, které zpracovávají návrhy rozpisů rozpočtů finančních prostředků státního rozpočtu pro obecní školy a školská zařízení ve svém správním obvodu, a to v souladu se zásadami stanovenými ministerstvem a krajskými normativy, a předávají je krajskému úřadu. Podkladem pro návrhy rozpisů rozpočtu jsou platové inventury k 1. lednu kalendářního roku jednotlivých škol a školských zařízení v působnosti dané obce s rozšířenou působností. V případě, že škola považuje rozpis přímých údajů za nepostačující k zajištění nezbytných potřeb vyplývajících z právních předpisů rámcových vzdělávacích programů, popřípadě schválených učebních dokumentů, předloží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností finanční rozvahu o počtu zaměstnanců a mzdových prostředcích v termínech stanovených krajským úřadem. Obecní úřad obce s rozšířenou působností řeší tuto záležitost s krajským úřadem zpravidla na dohodovacím řízení.

Z praxe: *Finanční prostředky nad rozsah peněz ze státního rozpočtu hradí školy a školská zařízení z dalších finančních zdrojů, zejména z vlastních příjmů, ale také z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob. Stalo se už pravidlem, že obce školám přispívají na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu (například na školní pomůcky), a tak bývá celková částka věnovaná na školství z peněz obce značná. Proto byste měli mít přehled, s jakými finančními prostředky vaše škola hospodaří.*

Od ledna 2019 by měl nabýt účinnosti **nový systém financování obecního a krajského školství ze státního rozpočtu**, který povede k centralizaci systému (normativy pro mateřské školy a základní školy bude stanovovat centrálně MŠMT) a k dílčím změnám normativního způsobu financování (od striktně výkonového podle počtu dětí a žáků na kombinovaný způsob, zohledňující naplněnost jednotlivých tříd, počet skutečně odučených hodin v týdnu a další aspekty).

Příspěvková organizace hospodaří mj. s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. Dalšími zdroji jejích finančních prostředků jsou: úplata za vzdělávání a školské služby, finanční fondy, granty a dotace nebo peněžní dary.

Pokud příspěvková organizace vytváří ve své doplňkové činnosti zisk, může ho použít jen ve prospěch své hlavní činnosti. Jako zřizovatel jí můžete povolit jiné využití tohoto zdroje a také jí můžete uložit odvod do svého rozpočtu. Během roku lze však vztah rozpočtu příspěvkové organizace k rozpočtu zřizovatele změnit v neprospěch příspěvkové organizace jen ze závažných, objektivně působících příčin.

Od 1. 1. 2013 získávají obce část daňových příjmů obcí z **tzv. rozpočtového určení daní** (ze státního rozpočtu), je indikativně určena k částečné úhradě výdajů na provoz mateřských škol a základních škol z rozpočtového určení daní[37].

Z celkové alokované částky tzv. sdílených daní je na financování školství určeno 9 %. Každá obec tak dostane do daňových příjmů částku odpovídající skutečnému počtu dětí a žáků navštěvujících základní školu a mateřskou školu v obci (včetně dětí a žáků z jiných obcí) násobeno částkou na žáka (v současné době zhruba 12 500 Kč ročně). Tyto peníze **nejsou účelově vázány**, nejsou nijak odlišeny a obce je dostávají v celkových daňových příjmech. Skutečné náklady na provoz škol těmto prostředkům nemusí odpovídat. Pokud je provoz školy v přepočtu na žáka (dítě) dražší, musíte tyto výdaje zajistit z jiné části rozpočtu. V opačném případě naopak můžete využít přebytky pro rozvoj zázemí nebo vybavení školy, případně do jiné kapitoly rozpočtu.

Pokud obce vytvořily tzv. společný školský obvod základní školy či mateřské školy, stanoví školský zákon[38], že **obec, jež školu nezřizuje**, ale jejíž území spadá do společného školského obvodu, **je povinna k úhradě výdajů školských zařízení sloužících škole** (například školní jídelny a školní družiny), a to poměrně podle počtu žáků z této obce k celkovému počtu žáků, pokud se obce nedohodnou jinak.

Jestliže hodláte uskutečňovat projekt financovaný z prostředků Evropské unie, jehož předmětem je podpora kvality, rozvoje nebo dostupnosti vzdělávání a školských služeb podle zákona, můžete uzavírat s příspěvkovými organizacemi – školami nebo školskými zařízeními **smlouvy o partnerství**. Jejich obsah a formu stanovuje zákon[39]. Na uzavírání

36) vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech
37) zákon o rozpočtovém určení daní
38) § 180 odst. 1 školského zákona
39) § 32a školského zákona

smluv o partnerství a právní vztahy z těchto smluv se nevztahuje právní úprava veřejných zakázek. Uzavíráte-li smlouvu s právnickou osobou vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, které nezřizujete, je podmínkou platnosti smlouvy doložka osvědčující souhlas zřizovatele s tím, aby právnická osoba smlouvu o partnerství uzavřela.

Časté otázky

1. Jaké jsou poplatky v mateřské škole a kdo je od nich osvobozen? Úplatu za vzdělávání a školské služby upravuje školský zákon[40]. Podmínky úplaty za předškolní vzdělávání se řídí vyhláškou o předškolním vzdělávání[41]. Pokyny pro výpočet úplaty za školní stravování uvádí vyhláška o školním stravování[42]. Výši úplaty za předškolní vzdělávání stanoví ředitel mateřské školy. Od této úplaty jsou osvobozeny děti, pro které je předškolní vzdělávání povinné, a dále zákonný zástupce dítěte, rodič nebo fyzická osoba uvedení ve vyhlášce o předškolním vzdělávání[43]. Uplatnit slevu za umístění dítěte ve školce, tzn. odečíst si z vypočtené daně náklady za „školkovné“, ale umožňuje zákon o daních z příjmů[44].

2. Jaká konkrétní opatření musí školy zavést v souvislosti s evropským nařízením o ochraně osobních údajů GDPR? Konkrétní nezbytná opatření budou vždy v jednotlivých školách záviset na tom, jaké osobní údaje a jakým způsobem se tam zpracovávají. Pro zabezpečení procesů souvisejících s GDPR ve školách připravilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy pro školy návod, který je zveřejněn na jeho webových stránkách. Problematiku pověřence pro ochranu osobních údajů, kterého škola musí mít, je vhodné řešit se zřizovatelem školy. Informace o zpracování osobních údajů škola uveřejní, například na svém webu.

3. Kam se mohu obrátit pro radu, jestliže budu řešit nějaký aktuální problém z oblasti školství? Doporučujeme kontaktovat odbor školství na příslušném správním obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP), kde působí odborní pracovníci. Výhodou je, že znají správní obvod a měli by umět přesněji poradit. Řada z nich již také pravidelně poskytuje metodickou pomoc zřizovatelům i ředitelům škol celého správního obvodu. Na těchto setkáních je možné vzájemně sdílet problémy, zkušenosti, příklady dobré praxe, získat nové inspirativní nápady a přístupy. Příkladem může být SO ORP Otrokovice nebo Třebíč.

40) § 123 školského zákona
41) § 6 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
42) § 5 vyhlášky č. 107/2005 Sb., o školním stravování
43) § 6 odst, 6 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
44) § 35ba odst. 1 písm. g) a § 35 bb zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Související předpisy

- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zařízení)
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- vyhláška MŠMT č. 492/2005 Sb., o krajských normativech
- vyhláška MŠMT č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
- vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a náležitostech plnění povinné školní docházky
- vyhláška MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích
- vyhláška MŠMT č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných
- vyhláška MŠMT č. 107/2005 Sb., o školním stravování
- vyhláška MŠMT č. 108/2005 Sb., o školských výchovných a ubytovacích zařízeních a školských účelových zařízeních
- vyhláška MZ č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých

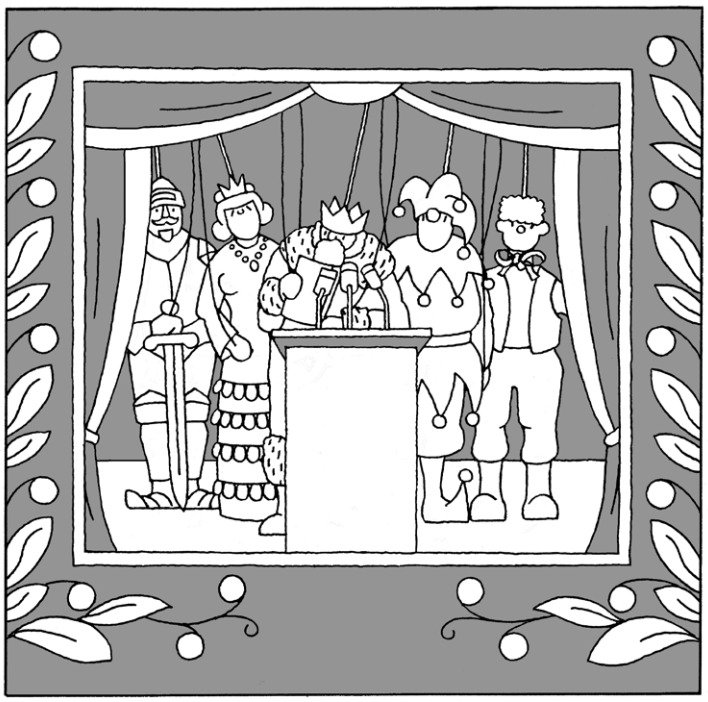
Literatura a užitečné odkazy

- http://www.csicr.cz/cz/DOKUMENTY/Vyrocni-zpravy
- Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2016/2017– výroční zpráva ČŠI
- http://www.csicr.cz/cz/DOKUMENTY/Tematicke-zpravy

- https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/zapisy-do-materskych-skol-prehled-doporuceni-pro-rodice-a-reditelky-a-reditele-skolek/
- http://www.eduin.cz/tiskove-zpravy/tiskova-zprava-audit-vzdelavaciho-systemu-v-cr-2017-situace-se-zhorsuje/
- http://www.msmt.cz/dokumenty-3/strucny-navod-na-zabezpeceni-procesu-souvisejicich-s-gdpr
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy http://www.msmt.cz
- Česká školní inspekce http://www.csicr.cz
- Český statistický úřad http://www.czso.cz
- Ministerstvo financí http://www.mfcr.cz
- Ministerstvo práce a sociálních věcí http://www.mpsv.cz
- Portál veřejné správy https://portal.gov.cz
- Národní ústav pro vzdělávání http://www.nuv.cz
- Českomoravský odborový svaz pracovníků školství https://skolskeodbory.cz
- Úřad pro ochranu osobních údajů https://www.uoou.cz
- Veřejný ochránce práv https://www.ochrance.cz/
- Města vzdělávání http://mestavzdelavani.cz/

12 Kultura

Mgr. Marta Husičková
Mgr. Květa Halanová †



„Kultura předpokládá svobodu, kultura však také svobodu a duchovní totožnost utváří a uchovává.“ (Jan Pavel II.)
Svoboda a duchovní totožnost, kterou utváří a uchovává kultura, nemůže existovat bez nadšenců pro tradice, kulturní aktivity, umění. Takové lidi najdeme všude, a hojně v malých obcích, kde neexistují kulturní střediska, divadla a další kulturní instituce. Važme si jejich zájmu, vynalézavosti a organizačních schopností! V mnohých obcích si zřídili jako pomocný nástroj kulturní komisi. I zde záleží na lidech, kteří ji tvoří, zda představují funkční kolektiv, který opravdu slouží rozvoji místního kulturního života.

12.1 Sociokulturní potenciál obce

Vaše obec má **sociokulturní potenciál**. Ten totiž vykazuje v různé míře každé, i to nejmenší územní společenství. Nejde jen o aktivity. Kultura v širokém slova smyslu zahrnuje i prostředí, v němž občané žijí, kulturní vizitkou vaší obce je čistota, úpravnost ploch a objektů, péče o zeleň. Připomeňme si v této souvislosti existující památky, o které se dlouhá léta nikdo nestaral a mnohdy obce nejsou ani jejich vlastníky. Snaha tento stav „narovnat“, vyřešit vlastnictví, může také přispět k sociokulturnímu potenciálu obce.

Po komunálních volbách, kdy se mnohdy změní vedení obce a složení zastupitelstva, nezřídka nastává situace, že ti, kteří měli na starosti kulturní život, už nechtějí s novými tvářemi spolupracovat, což je samozřejmě pro kulturu v obci velmi špatně. Pak si musíte v zastupitelstvu udělat jasno, na čem vám v kulturně společenském životě obce záleží, mj. i proto, aby neztratil rozmanitost. Což se neobejde bez patřičné tolerance pro aktivity, které třeba vás osobně vůbec nelákají.

Zatímco ve městech existují většinou příspěvkové organizace města, které kulturní život města organizují, malé obce se spíše spoléhají na různé spolky (hasiče, sportovce atd.), které organizováním rozmanitých veřejných setkání získávají finanční prostředky (často provázené prodejem občerstvení apod.) a samozřejmě na místní školy.

Každá obec má již „zaběhnuté“ akce, ve kterých je dobré pokračovat. Jde třeba o oslavy Vánoc (vánoční jarmarky, vánoční besídky, rozsvícení vánočního stromu), kterým předchází mikulášská nadílka, plesy pořádané obcí či různými spolky, karnevaly pro děti i dospělé, oslavy Dne matek, hody, poutě. Je velmi důležité spolupracovat se spolky. Pomohou vám i během „obecní“ kulturní akce: zajistí občerstvení (pozor, musí k tomu mít živnostenské oprávnění, jinak vznikne problém), pomohou s organizací (hasiči například jako požární dozor či ochranka).

Kulturně společenský život v obcích obohacují církve, výsledky svých koníčků občas rády předvedou rozmanité skupiny, divadelní ochotníci, pěvecké sbory. Jsou tu knihovny, galerie, kina, muzea. To se již dostáváme k profesionálním kulturním institucím. K těm patří i kulturní střediska (kulturní domy), ve velkých městech divadla, která bývají často příspěvkovými organizacemi.

Z praxe: *Město Olomouc má jako jednu z příspěvkových organizací Výstaviště Flóra Olomouc. Výstaviště organizuje kromě tradičních jarních a podzimních výstav pro milovníky květin, zeleniny i ovoce, například i jarmarky, plesy, odborné semináře, festivaly.*

12.2 Kulturní politika obce

Kultura by neměla být „Popelkou“ jenom proto, že věnujeme úsilí například dostavbě školy, rekonstrukci místní komunikace, vybudování kanalizace či vodovodu. Kulturním aktivitám sluší vyváženost. Neměly by se tedy podporovat jen takové, které jsou blízké zejména vedení obce. Ať si v nabídce kulturního dění obyvatelé najdou to, co je zajímá, co se jim líbí. A ve společenském životě obce byste měli pamatovat na všechny věkové kategorie. Jiná setkání se pochopitelně líbí dětem, jiná seniorům (a mnohá

oběma). Je vhodné, abyste v kulturní komisi měli lidi, kteří dovedou potřeby všech odhadnout. Většina obcí má zpracované výhledové programy či jiné strategické dokumenty, které rozvoj kultury zahrnují. Před komunálními volbami často jednotliví kandidáti ve volebních programech o místní kultuře píší. Jakými cestami se bude kulturní politika ve vaší obci ubírat, záleží tedy na vás.

Společenské akce všeho druhu se neobejdou bez vhodných prostorů. Obce někdy jen velmi problematicky opravují megalomanské stavby vzniklé v druhé polovině 20. století – třeba velké kulturní domy, amfiteátry. Najít kvalitní umělecké pořady za slušnou cenu také není snadné, stejně jako oslovit veřejnost, aby přišla. Vyplatí se tu spolupracovat s regionálními sdělovacími prostředky, nezůstat u plakátů. Bez propagace totiž na vaši akci přijdou jenom místní, náklady pak možná budete muset hradit z rozpočtu. Obec nemusí na kulturních aktivitách vydělávat, neměla by však ani prodělávat. Při plánování společenských akcí dbejte i na to, aby byl jejich počet únosný, „nepřestřelte". V menší obci jenom těžko najdete dost lidí na to, aby každý týden chodili na nějakou akci.

Z praxe: *V Náměšti na Hané se osvědčilo, že vsadili na děti. V rámci školy podporují činnost dramatického kroužku, z iniciativy maminek založili „hanácký krožek". Děti se v něm učí nejenom hanácky, ale také tančí a zpívají. Podporují zde také činnost poboček základní umělecké školy – hudební i výtvarné, v mateřské škole funguje keramická dílna, kam chodí děti i dospělí. Prostě soustředili se na smysluplné trávení volného času, aby děti neseděly u počítačů, ale podílely se na kulturním dění. Mají vyzkoušeno, že na akce, kde vystupují děti, je vždy sál plný. Navíc předpokládají, že si z dětí vychovají aktivní účastníky kulturního života v obci.*

Podle zákona o obcích obec v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi vytváří **podmínky pro uspokojování potřeby informací, výchovy a vzdělávání a celkového kulturního rozvoje.** Připomeňme, že součástí kultury obce je i **kultura menšin**, pokud v dané lokalitě nějaké existují.

12.3 Obec a kulturní zařízení

Jak už řečeno, bez prostor, kde lze organizovat různé akce, je obtížné kulturu rozvíjet. Ano, existují různé areály v přírodě s pódii, lze si objednat velkoprostorové stany s pódii, vždy je ale dobré mít k dispozici místo, kde setkávání obyvatel nemohou ohrožovat rozmary počasí.

Nelze srovnávat možnosti malých obcí s městy. Ve městech jsou kulturní instituce, které zřizuje město jako svou příspěvkovou organizaci či organizační složku, akciovou společnost apod. Vedle obcí se mohou stát zřizovateli kulturních institucí kraje, stát, církve, subjekty soukromé. V malých obcích se často ani zvláštní kulturní subjekty nezřizují a rozvoj kulturního dění má na starosti kulturní komise. Není tomu však všude.

Knihovny

Úctyhodnou tradici knihoven, které už od 19. století tvořily základní kulturní zázemí obce, podporuje zákon[1]. Je pochopitelně rozdíl mezi knihovnami ve velkých městech, kde mohou knihovnu zřizovat nejen města, ale i kraje, a knihovnou v malé obci. Jedno však knihovny všech typů mají společné. Podle svých možností organizují aktivity, které nejsou spojeny jenom s půjčováním knih. Bývají místem autorského čtení, i v malých obcích už je v knihovnách volně přístupný internet, v mnohých je i informační centrum, jsou místem pořádání tematických výstav.

Pro knihovny, kde knihovník/knihovnice není zaměstnán(a) celoročně a půjčuje knihy například dvakrát za týden, je velmi důležité, že se mohou opírat o pomoc profesionálních knihoven. Ty jsou s malými knihovnami propojeny prostřednictvím celoroční výměny knih a s nimi také řeší revizi knihovních fondů.

Muzea

Stejně jako u knihoven platí pro muzea zákonné normy[2] a existují různé typy těchto institucí. Muzea zřizovaná krajem, státem, obcí. Muzea státní mají velké sbírkové fondy nesmírné hodnoty většinou zapsané v Centrální evidenci Ministerstva kultury. Muzea obecní se často specializují na dějiny obcí, ve kterých vznikly, či na přírodní bohatství dané lokality. Ve svých sbírkách uchovávají zajímavé archeologické nálezy z katastru obce, kopie významných listin, které zachycují důležité okamžiky v historii obce, často zachycují život významných rodáků atd. Sbírky obecních muzeí bývají důležitým zdrojem pro tvůrce dějin obce. Každá obec chce mít své dějiny sepsané především u příležitosti významného obecního výročí (například u příležitosti první písemné zmínky o obci).

Z praxe: *Obec Drahanovice opravila kulturní památku Černou věž. V prostorách této památky jsou exponáty, vztahující se k historii obce. Vzniklo tak malé obecní muzeum. Představitelé obce se však nespokojili jenom s tím, úpravou okolí věže připravili prostory pro různé kulturní akce, konají se zde i svatební obřady.*

Kulturní a informační centra

Jde o různorodou směsici zařízení nabízejících rozmanité aktivity, od vzdělávacích kurzů přes zájmové kroužky až po výlety, společenské akce, besedy, koncerty, představení, výstavy, zájezdy, festivaly. Informační centra bývají i samostatná, všestranně informují o dané lokalitě, a to především turisty a návštěvníky.

Galerie

Jsou většinou ve velkých městech, nemusí to tak však být. Tak třeba zmíněná obec Drahanovice přebudovala

1) zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon) a vyhláška č. 88/2002 Sb., k provedení zákona č. 257 /2001 Sb.

2) zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů a vyhláška Ministerstva kultury č. 275/2000 Sb., kterou se prování zákon č. 122/2000 Sb.

bývalý kostel církve husitské v galerii U kalicha. V galerii probíhají aktivity typické pro rozmanité expozice, ale i koncerty apod. A nezapomínejme na soukromé iniciativy. Mnozí místní výtvarní umělci, sídlící na venkově, mohou občas nebo pravidelně otevírat veřejnosti své ateliéry, nebo pořádat v příhodném místě výstavy.

Divadla

Jsou opravdu doménou velkých měst a o jejich kulturní přínosu není třeba se rozepisovat. V obcích pěstují dramatické umění amatéři, kteří mají své zázemí v kulturních domech či vhodných sálech.

Kina

Doba přestala kinům přát, většina zanikla i vlivem digitalizace. Velkou konkurencí pro kina v menších obcích jsou multikina, a samozřejmě televize. Někde ale výběr filmů i kvalita techniky přivádějí diváky zpět. A nově rekonstruované kinosály zdaleka neslouží jen občasnému promítání, využívají se hojně i k jiným společenským aktivitám.

Spolky

Spolky hrají významnou roli ve společenském životě obce. Pořádají, a to bez ohledu na své zaměření, plesy, taneční zábavy, jsou důležitými pomocníky při organizaci kulturních aktivit obce. Pro rozvoj kulturního života je spolupráce se spolky naprosto nezbytná. Zvláštní místo zaujímají **tělovýchovné organizace**, přispívající k ušlechtilému trávení volného času a zdravému životnímu stylu. Také tělovýchova potřebuje vaši podporu v zastupitelstvu. Pozor však – i zde platí, že například fotbalisté by neměli „převálcovat“ ve svých požadavcích menšinové sporty a kulturu.

12.4 Ochrana památek a jejich regenerace

Je potěšitelné, jak v posledních letech mnoho obcí a měst zkrásnělo, a to včetně kulturních památek. Zanedbané střechy, fasády, někdy i ruiny prodělaly nákladné rekonstrukce. Za přispění státu[3] a hlavně obcí zdobí nyní památky náměstí a ulice. K vytváření dobrého vztahu občanů ke svému bydlišti jsou mimořádně významné tzv. **památky místního významu**. Mnohdy sice nedosahují takových hodnot jako kulturní památky chráněné zákonem o státní památkové péči, jsou ale neodmyslitelnou součástí historického prostředí obcí, významně utváření obraz místa. Jde především o různé křížky, drobné kapličky, památníky padlým a podobně. V péči o ně mají obce nezastupitelné místo.

Vaše zastupitelská role se tu nevyčerpává jen péčí o hmotné kulturní dědictví. Měli byste podporovat též zdravý místní patriotismus a historické povědomí obyvatel. Nabízí se třeba Mezinárodní den památek a sídel, Mezinárodní den muzeí, Dny evropského dědictví apod. Pro tyto účely existují i finanční zdroje mimo naši republiku – evropské strukturální fondy a fond Finančního mechanismu EHP/Norska.[4]

12.5 Kroniky obcí

„Každá obec vede kroniku obce, do níž se zaznamenávají zprávy o důležitých a pamětihodných událostech v obci pro informaci a poučení budoucím generacím.“ To praví příslušný zákon[5]. I ta nejmenší obec musí mít na zřeteli důležitost uchování paměti skutků pro budoucnost. Máme-li vést kroniku, ať už ručně na papíru či elektronicky s přílohami obrazovými, písemnými nebo zvukovými, v prvé řadě musíme mít **kronikáře**.

Psát kroniku vyžaduje člověka schopného nejen události kultivovaně zaznamenávat, ale také vyhledávat a třídit podle významu. Kronikář může vnášet do zápisů svůj osobitý styl, avšak nesmí upravovat vyznění událostí jen podle svého názoru. I na to jistým způsobem zákon pamatuje, protože o obsahu zápisu rozhoduje obec a dokonce i občané obce nad osmnáct let mají právo se k zápisům vyjádřit, případně navrhnout opravy. Obec pak může na základě návrhů zápis změnit. Nemávejte nad zápisy v kronice rukou. Budoucí generace může posuzovat vaše činy právě z nich. Kronikáře proto vybírejte uvážlivě. A protože jeho práce rozhodně není snadná, nezapomeňte ji ocenit nejen morálně, ale podle možností též finančně.

Z praxe: *Je opravdu štěstím pro obec, ujme-li se funkce kronikáře osvícená osoba se silným vztahem k danému místu, která ctí hodnotu objektivního slovního či obrazového dokumentu a je navíc nadána formulační schopností, potřebnou tolerancí a nadhledem. Takovou osobnost byste si měli v obci považovat. Je také vhodné prezentovat práci kronikáře/kronikářky při různých akcích, zahrnujících historická ohlédnutí na místní události a rozhodnutí. Jistě, k ideálu mají některé kroniky a jejich tvůrci daleko. Do náročné činnosti se nikdo nehrne a s výběrem vhodných kandidátů jsou potíže. Přesto existují skvělé příklady, třeba úctyhodná práce dlouholeté kronikářky obce Mrač ve Středočeském kraji. Takovými se inspirujte.*

12.6 Financování kultury z obecního rozpočtu

Objem prostředků na kulturu v obecním rozpočtu záleží na tom, zda obec přímo zřizuje kulturní zařízení, nebo zda pouze přispívá na některé činnosti zařízením jiným. **Nepřímo** mohou z rozpočtu obce plynout peníze na kulturu a tělovýchovu formou příspěvku neziskovým organizacím (spolkům, nadacím a pod.) a formou grantů. Do nepřímé podpory patří také třeba poskytnutí prostor pro zkoušky a schůzky spolků zdarma, zapůjčení techniky a prostor při

3) Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón, Podpora obnovy památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností, Program záchrany architektonického dědictví, Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny, Program restaurování movitých kulturních památek, Podpora pro památky UNESCO, Kulturní aktivity v památkové péči, Havarijní program – vše na www.mkcr.cz

4) www.mkcr.cz

5) zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

pořádání akcí pro veřejnost apod. Dbejte na vyváženost mezi kulturními akcemi, které organizují obcí ustavená zařízení, a akcemi, jež pořádají jiné subjekty. Nicméně, kultura, o kterou se stará přímo obec, se ve srovnání s jinými subjekty nesmí v rozpočtu ztrácet.

Při financování kultury lze využívat **grantů**, které vypisují různé resorty, zvláště Ministerstvo kultury. Obec může zprostředkovat dotace na obnovu památek pro soukromé majitele a církev. Také mnoho samospráv krajů vyhlašuje své vlastní granty na kulturní a sportovní aktivity. Některé dotační tituly, určené zejména na nejvýznamnější objekty kulturního dědictví (UNESCO), muzea a knihovny, můžete najít i mezi granty Evropské unie (IROP). Přitom se významně uplatňuje spolufinancování.

Když je řeč o financování kultury z veřejných a jiných rozpočtů, musíme zmínit financování veřejných a jiných rozpočtů prostřednictvím kultury. Kultura totiž peníze nejen spotřebovává, ale také **generuje**, a to přímo (kolik peněz ponechají či utratí například návštěvníci hudebního festivalu na území obce, turisté při návštěvě památek apod.) i nepřímo. Nespočítáme třeba, kolik prostředků ušetří obec na opravách obecního mobiliáře a dalších zařízení díky organizování tzv. volnočasových aktivit mládeže. Uvažujme tedy o kultuře i jako o ekonomické komoditě. Promyšlená investice do kulturního a historického bohatství místa se vyplatí.

Časté otázky

1. Musí vést obec obecní (městskou) kroniku? Ano, zákon o kronikách obcí tuto povinnost zmiňuje už ve svém úvodním ustanovení.

2. Vlastní-li obec sbírku přírodnin či lidských výtvorů (dokladů historie), musí požádat o její zapsání do Centrální evidence sbírek? Musí, ukládá jí to příslušný zákon[6]. Pokud sbírku spravuje příspěvková organizace obce, je povinna požádat o zápis ona.

3. Musí obec zřizovat knihovnu? Nemusí, zákon o obcích ani knihovní zákon jí to neukládají. Nicméně provozování knihovny lze obci doporučit. Knihovny poskytují veřejné knihovnické a informační služby, které podle knihovního zákona spočívají také ve zprostředkování informací z vnějších informačních zdrojů, zejména informací ze státní správy a samosprávy[7].

6) zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů

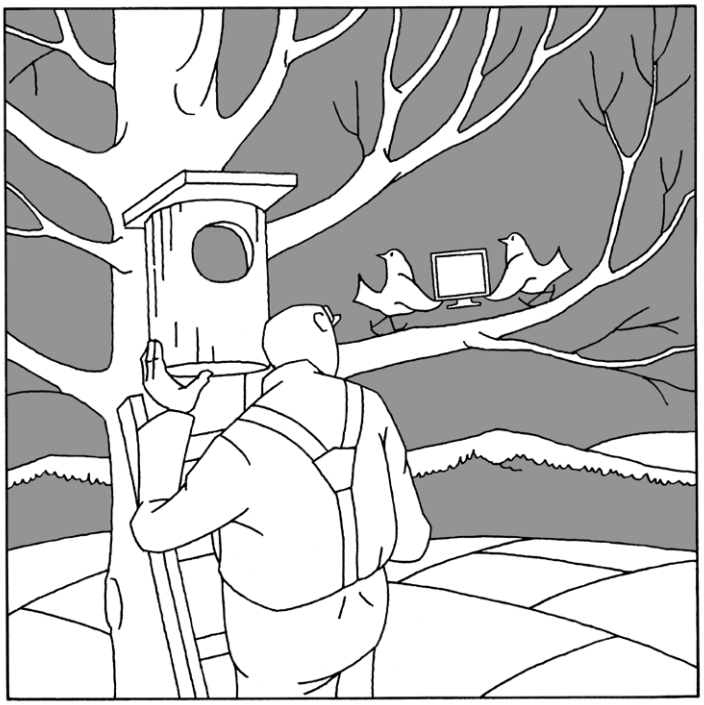
7) § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)
- zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- vyhláška č. 88/2002 Sb., k provedení zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb
- zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů
- vyhláška Ministerstva kultury č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon)
- zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
- zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích
- zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

13 Životní prostředí

Mgr. Pavel Drahovzal



Ať už je vaše obec velká či malá, vždy musí řešit nakládání s odpady od občanů, ochranu ovzduší, půdy, vody a zvířat nebo rostlin. Jak osvícení jste vy, zastupitelé, tak kvalitní je i péče o tuto velmi důležitou součást života lidí. Nejen moderní metody a nástroje, ale i vůle místních obyvatel chovat se ohleduplně k okolí určuje úroveň životního prostředí. Výdaje obecního rozpočtu v této oblasti bývají jednou z nejvýznamnějších položek. A nejde přitom jen o naplňování povinností výslovně uložených zákonem či o „hašení" problémů vzniklých ze dne na den, ale jde i o prostředky vynakládané v zájmu budoucích generací. Rychlá a levná řešení záležitostí životního prostředí bývají často velmi krátkozraká a v mnoha případech se v konečném důsledku velmi prodražila. Ne nadarmo jsou základními principy při ochraně životního prostředí prevence, předběžná opatrnost a náprava co nejblíže u zdroje příčiny problému. Každé řešení proto velmi pečlivě zvažujte, využívejte pomoci odborníků a vnímejte názory veřejnosti.

13.1 Odpady

Každý občan bez výjimky produkuje odpady. Každá obec a město, tedy i vaše, má jako jednu ze základních povinností postarat se o odpady vyprodukované v místních domácnostech. **Zákon o odpadech[1], který je pro tuto oblast základním předpisem,** prochází častou novelizací (aktualizací) v závislosti na trendech a možnostech, jak s odpady nakládat. Rovněž se musí průběžně přizpůsobovat změnám právní úpravy nastavené Evropskou unií. K zákonu byla, je a bude vydána řada prováděcích předpisů (nařízení vlády, vyhlášek)[2] i metodických pokynů a odborných doporučení.

13.1.1 Plány odpadového hospodářství

Obec nebo město má podle zákona o odpadech možnost (větší obce s roční produkcí více než 1000 tun směsného komunálního odpadu nebo více než 10 tun nebezpečného odpadu pak přímo povinnost) nakládání s odpady naplánovat, a to formou **Plánu odpadového hospodářství** (POH). Tento dokument schvalovaný obvykle zastupitelstvem obce má obsahovat analýzu dosavadní situace nakládání s odpady (zejména současné i předpokládané množství produkovaných odpadů, možnosti jeho využití v obci a jeho okolí) a na základě toho formulovat návrhy opatření ke zvýšení využití odpadů jako materiálové nebo energetické suroviny. To znamená určit potřebné investice (systémy sběru a svozu, zařízení aj.), způsoby nakládání s odpady aj. Tento plán obce musí být v souladu s POH kraje a ten zase v souladu s POH státu[3].

13.1.2 Systém obce nakládání s odpady

Základní podmínkou pro to, aby se obec o odpady od svých občanů postarala, je, že odpady občané odevzdávají na místa určená obcí. Pak se jejich původcem a vlastníkem stává obec. Toto obec určuje **obecně závaznou vyhláškou** o systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území[4]. Ta se po schválení zastupitelstvem stává základním stavebním kamenem systému nakládání s odpady. Ve vyhlášce obec stanoví, na jaké druhy jsou občané povinni třídit svůj komunální odpad, do jakých nádob a na jakých místech ho odevzdávat, případně v jakých termínech.

Třídění odpadů v ČR je na tak vysoké úrovni, že dnes už téměř 100 % obyvatel může (ale v podstatě musí každý) běžně **třídit odpady na plasty, papír, sklo, ale i kovy, textil a bioodpady rostlinného původu ze zahrad a veřejné zeleně**. Součástí tohoto systému je i nakládání

1) zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
2) Jejich seznam je na webové stránce Ministerstva životního prostředí www.mzp.cz v části Legislativa.
3) § 41 a následující zákona o odpadech a o zhměně některých dalších zákonů
4) § 17 odst. 2 zákona o odpadech

s odpadem **velkoobjemovým** (například nábytek) a **nebezpečným** (například barviva, chemikálie, léčiva). Tyto druhy odpadů obec musí minimálně dvakrát do roka alespoň formou mobilního svozu a sběru od občanů shromáždit a s pomocí odborné (oprávněné) firmy je legálně odstranit. Všechny vytříděné složky komunálních odpadů končí ve speciálních zařízeních (třídicí linka, kompostárna, bioplynová stanice aj.). Tam se z nich vytváří buď druhotná surovina (materiál do výroby), nebo produkt, popřípadě energie. Kromě zmíněných složek komunálního odpadu může obec nastavit formou obecně závazné vyhlášky nakládání se **stavebním** odpadem vyprodukovaným při drobné stavební činnosti obyvatel. Ten není součástí komunálního odpadu, a proto lze jeho sběr od občanů zpoplatnit zvlášť od běžného poplatku za komunální odpad. Co se nevytřídí na zmíněné složky, je tzv. **směsným (zbytkovým) komunálním odpadem** (SKO). Ten tvoří zhruba **60 % běžné produkce odpadů z domácností**. Z něho okolo 70 % SKO končí na skládkách, část se ho využívá pro výrobu elektrické či tepelné energie v **zařízeních pro energetické využití odpadů (ZEVO)**.

Z praxe: *Svaz měst a obcí ČR podporuje třídění odpadů a rovněž jejich energetické využití, jelikož jde o ekologické a moderní způsoby nakládání s odpady, jaké se využívají ve vyspělých evropských zemích (například v Rakousku, Německu, Švýcarsku, Švédsku, Nizozemí aj.).*

Odpady od občanů se sbírají několikerým způsobem. Tříděný odpad mohou občané standardně odevzdat do barevných kontejnerů s větším objemem (plast – žlutý, papír – modrý, barevné sklo – zelený, čiré sklo – bílý, kovy – šedivý, bioodpad – hnědý), které obce umisťují na veřejná prostranství, popřípadě podle místních zvyklostí přidělují do domácností zvláštní nádoby s menším objemem – popelnice, a stanovují dobu a frekvenci jejich svozu. Rostlinný bioodpad lze rovněž odkládat na obcí určené místo (plochu), obdobně jako u velkoobjemového a stavebního odpadu, vždy však musí odpad průběžně odvážet k ekologickému zpracování příslušná firma. Nebezpečný odpad musí naopak přijít pouze do speciálního uzavřeného kontejneru nebo ho lze předat specializované firmě.

Způsob a frekvenci sběru komunálních odpadů, tj. velikost a druh nádob, četnost svozu, druhy tříděných odpadů, si určuje každá obec sama podle svých podmínek. Poměrně rozšířený způsob sběru a třídění odpadů ve městech a obcích představuje **sběrný dvůr** s obsluhou. Jde o osvědčený a efektivní způsob, který má sice na počátku nároky na vyšší vstupní náklady (zejména je třeba vhodně velká a dopravně přístupná plocha, vybavení sběrnými nádobami, zázemí pro obsluhu), ale z dlouhodobého hlediska se tato investice vyplácí. Občané vaší obce mohou v tomto dvoře odevzdat téměř veškeré odpady, které vyprodukují.

Minimalizuje se tak riziko, že by je odkládali na jiná, nevhodná místa, například do škarpy, lesů, potoků, což je zakázáno a přísně trestáno. V takovém případě jde totiž o nepovolenou tzv. **černou skládku**, za což může být její viník v případě odhalení potrestán pokutou podle zákona o odpadech a zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pachatele se však většinou nepodaří odhalit a vaše obec fakticky musí takovou „černou“ skládku objevenou na svém území odstranit na své – dost často nevratné – náklady. Nejde o zákonnou povinnost obce, ale obec tím vyřeší v rámci obecné odpovědnosti za správu území tento problém, protože jinak by „černá skládka“ mohla i nadále hyzdit vaši obec, případně by se mohla i rozrůstat a problém by se zvětšoval. Té situaci lze předejít také tím, že se na území obce umístí veřejné odpadkové koše, aby nejen občané, ale zejména návštěvníci, projíždějící a turisté neměli tendence své odpadky odhazovat do přírody, a tím vytvářet potenciální „černou“ skládku.

Místa s frekventovaným nebo potenciálním výskytem „černých“ skládek lze z preventivních důvodů sledovat pomocí systému kamer či fotopastí, vhodná je rovněž namátková kontrola takových míst pracovníky obecního úřadu. Provozovat kamerový systém je však obec oprávněna toliko za účelem ochrany vlastního majetku, nikoli za účelem předcházení a odhalování pouliční kriminality, vandalismu apod. Oprávnění provozovat kamerový systém za účelem dohlížení na veřejný pořádek, vyšetřování a odhalování přestupků je oprávněna obecní policie (vedle Policie ČR). Problematiku instalování kamerového systému je nutné konzultovat s Úřadem pro ochranu osobních údajů.

13.1.3 Jak nakládání s odpady financovat

Nejen z rozpočtu obce, ale i s pomocí vašich občanů lze krýt náklady na odpadové hospodářství. Zákon o odpadech a zákon o místních poplatcích připouští **tři formy**, jak vybírat peníze od obyvatel.

První z nich, nejobvyklejší (využívá ji zhruba 80 % měst a obcí), je **místní poplatek za provoz systému** shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů[5]. Ten lze stanovit buď na jednu fyzickou osobu s trvalým pobytem ve vaší obci, nebo na vlastníka rekreačního objektu (dům, byt), kde není hlášena žádná osoba k trvalému pobytu, a to pro daný rok, přičemž jeho horní hranice je dána zákonem na **1 000 Kč**. Poplatek se stanovuje obecně závaznou vyhláškou na následující rok s tím, že jeho konkrétní výše se odvozuje od skutečných nákladů za nakládání s odpady v obci v předešlém kalendářním roce. Následně je nutné určit položku výdajů na třídění odpadů a položku výdajů na ostatní odpady (SKO), přičemž položku na SKO dělíme počtem trvale žijících obyvatel a počtem rekreačních nemovitostí. Položku výdajů na tříděný odpad a jiné náklady spojené s nakládáním s odpady lze krýt ze složky poplatku do zákonné horní hranice **250 Kč**/osoba/rok, položku výdajů za SKO lze krýt z poplatku maximálně do výše **750 Kč**, jsou-li náklady na SKO vyšší.

Vůči celkovým nákladům na odpady lze postavit i příjmy, například z příspěvku na podporu třídění odpadů poskytovaný společností EKO-KOM, a. s, či jiných organizací, které podporují třídění odpadů nebo spolupracují s obcí (například při zpětném odběru elektrozařízení – ASEKOL,

5) § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Elektrowin, Ekolamp. Ecobat, REMA, RETELA aj.). I to ovlivňuje vaše rozhodnutí o konečné výši poplatku na jednoho občana. **Zastupitelstvo má totiž možnost využít maximální hranice, nikoliv povinnost stanovit poplatek za odpady co nejvyšší.** Rovněž tak zastupitelstvo může stanovit plné či částečné osvobození z povinnosti hradit poplatek pro některé skupiny obyvatel, například pro držitele průkazu ZTP/P.

Z praxe: *Obec vynaložila v roce 2017 na nakládání s odpady 2,5 mil. Kč. Z toho 0,9 mil. Kč byly náklady na třídění odpadů (plast, papír, sklo, kovy, textil, bioodpad), 1,6 mil. Kč náklady na SKO. Příjem z třídění odpadů v roce 2017 činil 0,5 mil. Kč. V prosinci 2018 rozhoduje obec o poplatku na rok 2019 a musí vycházet z nákladů roku 2017. Obec má k 1. 1. 2018 počet obyvatel 2440, rekreačních objektů 60, tj. 2 500 poplatníků. Poplatek na rok 2019 lze stanovit takto: a) složka poplatku 250 Kč/osoba/rok; b) složka poplatku na netříděný odpad 1 600 000 : 2 500 = 640 Kč (maximální hranice je pro tuto složku poplatku 750 Kč/osoba/rok pro případ, že by náklad za SKO na 1 poplatníka byl vyšší než 750 Kč ročně). Celková výše poplatku na rok 2019 tak může být 250 + 640 = 890 Kč/osoba/rok. Zastupitelstvo se rozhodlo s ohledem na zlepšující se třídění odpadů stanovit poplatek na rok 2019 ve výši* ***650 Kč****/osoba/rok. Fakticky však bude obec nakládání s odpady „dotovat" na každého občana v roce 2019 z obecního rozpočtu částkou 150 Kč (po sečtení všech příjmů a odečtení všech výdajů musí obec doplatit za tyto služby částku 375 000 Kč : 2 500 poplatníků = 150 Kč/osoba/rok).*

Druhou formou zpoplatnění občana za jeho odpady je podle zákona o odpadech tzv. **poplatek za komunální odpad**[6]**.** V tomto případě obec může vypočítat poplatek podle počtu a druhu (objemu) nádob u nemovitosti s tím, že horní hranice poplatku na poplatníka (občana) je dána předpokládanými náklady na následující rok. Samozřejmě tyto náklady musí být dostatečně předvídatelné a odůvodněné, vyplývají například z uzavřených smluv s dodavateli služeb. Tento způsob poplatku využívá zhruba 18 % obcí. Výše poplatku je přitom velmi závislá na tom, jaký systém nakládání v obci je stanoven (určené nádoby, jejich počet na nemovitost, způsob a frekvence sběru a svozu). Osvobození u tohoto druhu poplatku nepřipadají v úvahu.

Třetí, nejméně využívanou, formou je **smluvní úhrada mezi obcí a fyzickou osobou** (občanem)[7]. Tento způsob využívá zhruba 2 % obcí a měst. Jedním z důvodů je fakt, že nejde o jednoduchý, do jisté míry direktivní (jednostranný) způsob stanovení poplatku, ale o oboustranně uzavíranou smlouvu podle svobodné vůle jejích účastníků. Smlouva obsahuje druh, počet nádob, četnost svozu a cenu za služby sběru a svozu. Smlouva by měla být principiálně pro každého občana stejná, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly mezi shodnými subjekty. Je nepsaným pravidlem, že by příjmy z poplatků či smluvních úhrad od občanů za jejich odpady měly krýt minimálně **dvě třetiny nákladů** na provoz systému nakládání s odpady v dané obci. Jedině tak lze zachovat určitou racionalitu v hospodaření obce, adresnost, odpovědnost a motivaci jednotlivého občana za jeho odpady a za správné nakládání s nimi. I když je fakt, že přesto některé obce a města z nejrůznějších důvodů poplatky za odpad svým občanům nestanovují nebo je mají na dlouhodobě nízké úrovni. To je však vůlí a odpovědností každého zastupitelstva, jak tuto věc chce řešit.

Odpady, které občané odevzdají na určená místa, do nádob nebo do sběrného dvora, se musí v souladu se zákonem o odpadech **zpracovat (využít) nebo odstranit**. To v drtivé většině případů obce zabezpečují ve spolupráci s odbornou firmou. Obec si ji vybírá podle svých požadavků a potřeb a za poskytované služby jí platí. Podmínky a způsob výběru takové firmy podléhají zákonu o veřejných zakázkách[8]. *O veřejných zakázkách viz zvláštní kapitola této příručky.*

Další z možností je zřídit si svou nebo ve spolupráci s jinými obcemi technickou provozní společnost. Jde o řešení, které se už uplatňuje ve vodohospodářství, v turistickém ruchu nebo v jiných evropských zemích, funguje i v některých krajích České republiky, například na jižní Moravě, na Vysočině, na Plzeňsku. Jde o dobrovolnou cestu na principu tzv. **meziobecní spolupráce**, jak ji předvídá i zákon o obcích. I díky tomu pak mohou všechny obce splnit řadu administrativních i věcných regulací daných zákonem o odpadech nebo evropskými předpisy, například směrnicí o odpadech z roku 2008 a nejaktuálněji z roku 2018 (tzv. oběhový – cirkulační odpadový balíček). Mezi takové patří povinnost obcí postarat se do roku 2020 o vytřídění a materiálové využití alespoň 50 % plastu, papíru, skla a kovů vyskytujících se v odpadech z domácností, a do roku 2024 zajistit maximální omezení skládkovaní odpadu, který je využitelný materiálově nebo energeticky, tzn. kromě už zmíněných druhů neskládkovat zejména odpady z textilu, rostlinné bioodpady, stavební a velkoobjemové odpady aj. Rovněž směsný komunální odpad (SKO) by se měl skládkovat minimálně, ale dále je již tříditelný velmi omezeně, proto je možné jeho energetické využití v ZEVO k výrobě energie tepelné či elektrické.

13.1.4 Orgány odpadového hospodářství

Jak stanovuje zákon[9], veřejnou správu v odpadovém hospodářství vykonávají zejména Česká inspekce životního prostředí, Celní správa, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Česká obchodní inspekce, Policie ČR, Celní správa aj. Základní působnost však mají zejména **obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady**, které vedou celou řadu řízení a evidencí. Například povolování provozu **výkupen odpadů** podléhá souhlasu krajského úřadu. Bohužel se stává, že se tato zařízení v regionu umisťují a provozují bez ohledu na situaci nakládání s odpady v daných obcích a městech, což může narušit nastavený systém nebo neřešit

6) § 17a zákona o odpadech
7) § 17 odst. 5 zákona o odpadech
8) zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
9) § 71 zákona o odpadech

reálně produkované množství odpadu (například kompostárny a bioplynové stanice, zpracovatelské kapacity na tříděný odpad).

Je tedy především na vás, zastupitelích, abyste rozhodovali, jaké dobré a k přírodě šetrné nakládání s odpady podporovat, v jaké míře se ve vaší obci bude odpad třídit a kolik bude obec od svých občanů za odpad vybírat. Nezapomínejte však na to, že jakékoliv změny v této oblasti jsou velmi závislé na postoji vašich občanů. Proto vždy pečlivě zvažujte jejich přijetí.

13.2 Voda

Při hospodaření s vodou je nutné vycházet především z přírodních podmínek, ve kterých se obec nachází. Obec může být ohrožena jak krátkodobým nadbytkem vody – povodněmi a záplavami, tak i jejím dočasným nebo dlouhotrvajícím nedostatkem – suchem.

13.2.1 Plány rozvoje vodovodů a kanalizací

Výstavba vodovodů a kanalizací se odvíjí od základního koncepčního dokumentu – **krajského plánu rozvoje vodovodů a kanalizací**. Plánujete-li výstavbu vodovodu nebo kanalizace, podívejte se u příslušného krajského úřadu, zda je takový záměr pro vaši obec v tomto plánu zaznamenán. Bez toho by nebylo možné získávat souhlasná stanoviska některých dotčených orgánů a rovněž dotační podporu, pokud o ni obec na výstavbu chce žádat.

13.2.2 Pitná voda

Zásobování obyvatelstva pitnou vodou patří mezi priority zejména středních a větších obcí. Naprostá většina obcí a měst v ČR (zhruba 95 % obyvatel ČR v roce 2017) má možnost získávat pitnou vodu z vodovodů, jejíž dodávky se pečlivě hlídají a kontrolují v souladu s hygienickými normami. V menších obcích se obyvatelé často zásobují vodou ze soukromých studní, což přináší pro uživatele nezbytné nároky. Především by měli mít povolení k odběru podzemních vod ze studně, také by měli alespoň jednou za rok kontrolovat kvalitu vody ve studni a pravidelně studny udržovat, v případě nepříznivých výsledků je i sanovat. Za odběr vody z vodovodu má jeho provozovatel právo vybírat úplatu – vodné, které se stanovuje zejména na základě ročních provozních nákladů.

Vodní zdroje, zvláště k zásobování obyvatelstva pitnou vodou do vodovodu, jsou velmi cenné. Proto jsou ze zákona o vodách chráněny a v jejich okolí vymezena ochranná pásma, kde jsou některé činnosti zakázány[10]. Za každý odebraný kubík pitné vody z povrchových či podzemních zdrojů pitné vody se hradí úplata, ať již poplatek (podzemní zdroje), nebo cena (z povrchových zdrojů). Jde o nemalou částku, která se promítá do nákladů na provoz. Útěchou může být, že se z těchto akumulovaných prostředků financují veřejně prospěšná opatření – z poplatků za odběr podzemních vod podporují příjemci – kraje výstavbu vodovodů a kanalizací, z vybrané ceny za odběr povrchové vody spolufinancují příjemci – státní podniky povodí údržbu vodních toků v celém státě včetně realizace a údržby protipovodňových opatření.

13.2.3 Odpadní vody

Kromě dodávek vody je logické, že by obec měla mít nastavené řešení **likvidace odpadních a srážkových vod**. Splaškové odpadní vody jsou vody z domácností (z kuchyně, ze sociálních zařízení, z praní aj.), srážkové vody jsou vody z deště, stékající zejména z pozemních komunikací, ze střech a ze zahrad.

Se splaškovými vodami lze naložit pouze tak, že se řízeným a hlídaným odtokem buď odvádějí do čistírny odpadních vod, nebo si majitel nemovitosti zvolí samostatné, legální řešení. Tato povinnost čeká majitele v případě, kdy není v obci zbudována splašková kanalizace. Za legální řešení se považuje jednak domovní čistírna odpadních vod, jejíž čisticí procesy splňují podmínky dané legislativou a technickými normami (zejména koncentraci škodlivých látek ve vyčištěné odpadní vodě, jež se vypouští do vod povrchových či podzemních). Druhou možností je bezodtoková, zcela uzavřená vodotěsná jímka (většinou podzemní), která má pouze nátok splaškových vod z domácností, a veškeré v ní akumulované vody se periodicky vyvážejí. Vyvážet odpadní vody z jímek lze jen na zařízení (například při městských čistírnách odpadních vod), které umí se splaškovým kalem legálně nakládat, a to pod pohrůžkou pokuty. Jiná samostatná řešení zákon o vodách[11] a zákon o vodovodech a kanalizacích[12] nepřipouštějí.

Splašková kanalizace je investičně náročné, ale systémové řešení, které předchází ekologickým škodám i mnoha problémům (třeba se stížnostmi sousedů na to, jakým způsobem odstraňují obyvatelé odpadní vody). A co je důležitější, z provozního hlediska jde o řešení pro běžného občana pohodlnější než samostatná řešení a z dlouhodobějšího finančního hlediska i výhodnější, srovnáme-li cenu za údržbu a péči o domovní čistírnu odpadních vod nebo za vývoz bezodtokové jímky. Za užívání splaškové kanalizace je její provozovatel oprávněn vybírat stočné, které se stanovuje většinou na základě nákladů na provoz kanalizace a čistírny odpadních vod v dané obci.

Pokud jde o **srážkové vody** (dešťová voda), tak tu by měl v prvé řadě vlastník nemovitosti zadržovat a využívat na svém pozemku. Není-li to technicky možné (například nemožnost umístit zasakovací jímku), pak lze využít možnosti napojit se do dešťové kanalizace v obci, je-li zřízena. I za její užívání může její vlastník (provozovatel) vybírat úplatu. Není-li zbudována dešťová kanalizace, lze dešťovou vodu (pouze však „čistou“, ničím nemísenou) odvádět do recipientu (vodní tok), nebo ji odvést na vhodnou zasakovací plochu – na jiný pozemek po dohodě s jeho vlastníkem.

10) § 30 a následující zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

11) zákon o vodách a o změně některých zákonů

12) zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů

V mnoha případech u staré zástavby není jiná možnost než odvádět srážkové vody spolu s odpadními vodami jednotnou kanalizací za úplatu (stočné).

13.2.4 Provoz vodovodu a kanalizace

Vedení měst a obcí mají k ochraně zájmů obyvatel v ruce nástroj – mohou na každý rok rozhodnout o konečné výši **stočného a vodného**, přičemž nemusí vždy stanovit jejich výši tak, aby kryla skutečný náklad na provoz a obnovu vodohospodářské infrastruktury. Jde o možnost zastupitelstva nastavit takovou cenu, která bere ohled na aktuální sociální a ekonomické možnosti obyvatelstva – odběratelů. Případný deficit mezi stanoveným (vybraným) stočným nebo vodným a nákladem na provoz a obnovu kryje buď obec (město) ze svého rozpočtu, nebo provozovatel, popřípadě společně. Záleží na dohodě a také na tom, kdo je skutečným provozovatelem. V optimálním případě by výše vodného a stočného, jakožto konečná cena pro spotřebitele, měla zahrnovat nejen veškeré provozní náklady, ale i prostředky na opravy a obnovu (reinvestici) veškerého vodohospodářského majetku. Je to obdobný případ, jako když si šetří rodina na zásadní opravy a rekonstrukce svého domu.

Provoz vodovodu nebo kanalizace musí zabezpečovat odborně způsobilá osoba podle zákona o vodovodech a kanalizacích[13]. V mnoha městech a obcích tak činí buď zcela soukromá firma, nebo technická provozní firma založená městy a obcemi z území, které je pak touto firmou obsluhováno.

Z praxe: *Jsou známy různé modely provozování. Například obce a města vlastní infrastrukturu (čistírnu odpadních vod, vodovodní a kanalizační řady), ale o provoz se stará vybraný soukromý subjekt. Nebo si obec, případně sdružení obcí, zřídí vlastní odborně způsobilou firmu („technické služby", „vodohospodářské sdružení"), do níž vloží infrastrukturní majetek a převede na ni provozovatelská oprávnění a povinnosti.*

video

Rozhodnutí, jakým způsobem záležitost řešit, je především na vás, členech zastupitelstva. Berte přitom v potaz zejména možnost aktivně ovlivnit bezpečnost, stabilitu, kvalitu a dlouhodobost dodávaných služeb a tomu odpovídající cenu pro občany.

13.2.5 Povodně

Všechny obce nebo města v ČR, které mohou být ohroženy povodněmi, by měly mít zpracován **povodňový plán**[14]. Je to dokument, který shrnuje základní popis území, vodní poměry, vymezuje zasažená území při povodních určité úrovně (obvykle pětiletá voda, dvacetiletá voda a stoletá voda), kritická místa a odpovědnost jednotlivých členů povodňové komise či dalších účastníků ochrany před povodněmi. Tento dokument rovněž uvádí postupy, jak se zachovat při dosažení nebo vyhlášení jednoho ze tří stupňů povodňové aktivity. *O situaci ohrožení včetně povodní viz příslušná část 9. kapitoly Veřejný pořádek a bezpečnost v této příručce.* Hlavními orgány, se kterými je třeba spolupracovat, je **povodňová komise** vaší obce, povodňová komise obce s rozšířenou působností, povodňová komise příslušného kraje, krajský hasičský záchranný sbor, policie a zdravotní služba (souhrnně integrovaný záchranný systém – IZS).

Obce na horních částech toku by vždy měly průběžně předávat informace o situaci obcím na dolním toku. Rovněž je vhodné informovat větší podniky, aby přizpůsobily provoz blížícímu se nebezpečí, případně uvolnily zaměstnance na přípravné a záchranné práce i vhodnou techniku k zabránění nebo odklízení škod. Náhradu za použití techniky, využití jiných zařízení a nápravu případné újmy hradí příslušná obec, pokud její povodňová komise takové požadavky na využití vznesla. Následně obec může požádat vládu, případně jiné instituce, například kraj, o refundaci těchto nákladů.

V zájmu **prevence povodní** zákon o vodách ukládá správcům povodí a vodních toků, vlastníkům a uživatelům vodních děl a nemovitostí v okolí vodních toků a ploch udržovat a řádně pečovat o břehové porosty, nadbytečně neumisťovat do bezprostředního okolí vody velké předměty a nebezpečné látky[15]. Kdo povodeň zažil, ví, jaká je to prověrka odolnosti a připravenosti obce a jejích obyvatel na kritické situace.

13.2.6 Vodohospodářské orgány

Vidíte, že problematika nakládání s vodami je rozsáhlá a velmi odborná. Proto se jí zabývá mnoho orgánů, ať je to Ministerstvo životního prostředí (ochrana povrchových a podzemních vod a povodňová ochrana), nebo Ministerstvo zemědělství (vodovody a kanalizace, vodní toky – státní podniky povodí spravují velké i část drobných vodních toků). V praxi vykonávají státní správu ve vodním hospodářství především krajské úřady a obecní úřady (zejména s rozšířenou působností). Ty také vydávají povolení, vedou mnoho správních řízení a spolupracují s kontrolními orgány, zejména s Českou inspekcí životního prostředí. K vodní dopravě má působnost Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zdravotnictví potom vymezuje podmínky provozování veřejných koupališť a Ministerstvo obrany má působnost ve vojenských újezdech.

13.3 Zeleň

Zeleň je všude, ať již přirozená, nebo uměle vysazená, a proto samozřejmě nechybí ani ve vaší obci. Z funkcí, které plní, uveďme především produkci kyslíku, ochranu před hlukem, klimatické a estetické působení. O jakoukoliv zeleň se má starat především její **vlastník**, tedy majitel pozemku nebo stavby, ze které zeleň vyrůstá (včetně například náspů, hrází).

13) § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích
14) § 71 zákona o vodách
15) § 82 zákona o vodách

Péče o zeleň **na veřejných prostranstvích** by měla být založena na koncepčním přístupu. Znamená to analyzovat dosavadní situaci zeleně v obci a stanovit potřeby na její výsadbu a péči o ni ve výhledu několika příštích let. Tento tzv. **systém sídelní zeleně (pasportizace)** je vodítkem pro členy zastupitelstva a obyvatele, jak o zeleň pečovat, jak plánovat její financování. Cílem je udržitelnost zeleně, zachování její bezpečnosti a naplňování všech jejích funkcí pro občany. Péče o zeleň[16] spočívá především v kosení travnatých ploch, údržbě (výsadbě, dosadbě, řezu, kácení neperspektivních kusů) stromů a keřů.

Kácení dřevin by mělo přicházet na řadu až po pečlivém zvážení a vyhodnocení, zda jsou pro ně pádné důvody (za takové důvody se nepovažuje například padající listí do okapů, mírné stínění apod.). Na kácení stromů o obvodu nad 80 cm (měřeno 130 cm nad zemí) nebo souvislých porostů dřevin (které nedosahují obvodu 80 cm) s plochou nad 40 metrů čtverečních je třeba mít **povolení** příslušného obecního úřadu v dané obci, kde se předmětná zeleň nachází. Ten před vydáním povolení posuzuje funkční a estetický význam dané dřeviny. Pokud je povolení vydáno, mělo by se kácet v době vegetačního klidu, tj. přibližně od přelomu října a listopadu do konce března. Na ovocné stromy rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku „zahrada“, „zastavěná plocha a nádvoří“ nebo „ostatní plocha“ se způsobem využití pozemku „zeleň“ není nutné povolení mít bez ohledu na velikost stromu[17]. Rovněž pro kácení dřevin (porostů) z důvodů pěstebních (obnova, výchovná probírka, údržba břehů, zabezpečování provozu energetických soustav plynu a elektřiny) není nutné povolení, ale je třeba tuto činnost písemně oznámit alespoň 15 dnů předem příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Ve výjimečných případech, kdy strom přímo ohrožuje zdraví či majetek (bezprostředně hrozí pád stromu – kmen je například náhle nakloněn vlivem podmáčení či větru), lze po zdokumentování akutního stavu (nejlépe fotografiemi) strom pokácet a poté do 15 dní po skácení věc oznámit na příslušném obecním úřadě obce s rozšířenou působností.

K dostatečné údržbě zeleně je třeba vyčlenit z obecního rozpočtu náležité prostředky. Běžnou údržbu zvládnou pracovníci obce, obecní technický podnik nebo dobrovolníci, místní spolky (třeba úpravu trávníků před domy). Péče o vzrostlé dřeviny už vyžaduje spolupráci odborníků – arboristů, kteří posoudí stav dřeviny a navrhnou optimální zásah, aby dřevina plnila co nejdéle své funkce. Jiní odborníci nejen výsadbu zeleně kvalifikovaně vyprojektují, ale posoudí její zdravotní, funkční a estetický stav, nebo se postarají o naplánovanou výsadbu. I s jejich pomocí si uvědomíte, že dnes malý strom bude za několik let vypadat jinak a může zásadně ovlivnit své okolí (například nevhodně vysazené stromy a keře v křižovatkách brání bezpečnému rozhledu). To je důležité zejména na sadových a parkových plochách. Velmi často nevhodně vysazené stromy nebo zvolené druhy dřevin komplikují pozdější plány, například vedení inženýrských sítí. Udržovaná zeleň, její bezpečnost a její smysluplné zapojení do zástavby každou obec prezentuje, a proto zasluhuje vaši pozornost.

13.4 Ovzduší

13.4.1 Plošná ochrana ovzduší

Ochrana ovzduší se postupně stala poměrně sledovanou a důležitou součástí života každé obce. I proto je nutné znát **zákon o ochraně ovzduší**. Přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují **imisní limity**[18]. Hodnoty imisních limitů nesmějí být překročeny a jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší, včetně obecních úřadů, které se jimi řídí při své působnosti (například při vydávání závazných stanovisek obecních úřadů s rozšířenou působností podle zákona o ochraně ovzduší). Přípustná úroveň znečištění se však nevztahuje na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup. Zákon rozlišuje přípustnou úroveň **znečištění** od přípustné úrovně **znečišťování**, která je vyjádřena emisními limity a emisními stropy. K provedení zákona slouží některé vyhlášky[19].

Jelikož jedním z největších zdrojů znečištění ovzduší (až 1/3) zejména ve městech je automobilová doprava, má obec možnost vydat pro případy vzniku smogové situace **regulační řád.** Ten obsahuje opatření k omezení provozu silničních motorových vozidel. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje veřejnost a Ministerstvo životního prostředí, které také obcím poskytuje odbornou pomoc. Rada obce může vydat rovněž opatření obecné povahy, stanovující zónu s omezením běžného provozu motorových silničních vozidel, tzv. **nízkoemisní zónu**. Obsahem tohoto opatření je vymezení nízkoemisních zón a emisních kategorií vozidel, které mají dovolen vjezd do této zóny. Případně také stanoví, že se omezení vjezdu do nízkoemisní zóny nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území nízkoemisní zóny, popřípadě na žádost povolí další individuální nebo trvalou výjimku uvedenou v zákoně[20]. Vjezd do nízkoemisní zóny je pak dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou pověřeny k distribuci těchto plaket, jejichž výrobu zabezpečuje Státní fond životního prostředí[21].

16) § 7-9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
17) vyhláška MŽP č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení
18) příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
19) zejména vyhláška č. 415/ 2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší; také vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích
20) § 14 zákona o ochraně ovzduší
21) Na stránkách Ministerstva životního prostředí jsou aktuální informace týkající se nízkoemisních zón – odkaz http://www.mzp.cz/cz/nizko_emisni_zony. MŽP vydalo současně příručku pro obce, které by se rozhodly nízkoemisní zónu vyhlásit. Příručka je volně k dispozici na internetových stránkách MŽP.

13.4.2 Domácí topeniště

Zákon o ochraně ovzduší zakazuje **spalovat v otevřených ohništích** jiné než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. Obec může vyhláškou stanovit podmínky pro spalování těchto materiálů. Pokud se obec postará o jiný způsob jeho využití či odstranění (například sběr a následný odvoz ke zpracování), může vyhláškou spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi úplně zakázat[22]. Při stanovení podmínek nebo zákazu spalování obec přihlíží zejména k místním klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

U nových staveb nebo při změnách staveb dosavadních má právnická nebo fyzická osoba povinnost, je-li to technicky možné, využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem, pokud tedy energetický posudek neprokáže, že tento způsob využívání energie není ekonomicky přijatelný. Provozovatel stacionárního zdroje má povinnost minimálně jednou za dva kalendářní roky zkontrolovat prostřednictvím odborně způsobilé osoby technický stav a provoz tohoto spalovacího stacionárního zdroje, přičemž potvrzení o této kontrole si může vyžádat k předložení obecní úřad s rozšířenou působností.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností (ORP) vydává závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze zákona[23]. Aby se povinnosti dodržovaly, má ORP možnost kontrolovat a provést místní šetření u podnikatelských subjektů s právem přístupu ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu tohoto stacionárního zdroje. Od 1. 1. 2017 musí[24] po písemném upozornění ORP a opakovaném důvodném podezření (například na základě podnětu) umožnit kontrolu zdroje i nepodnikající provozovatel stacionárního zdroje umístěný v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci. ORP dále projednává přestupky fyzických osob, právnických osob a fyzických osob podnikajících (a to i ve spolupráci s inspekcí životního prostředí) v ochraně ovzduší. Stejně jako kontrola, tak i řešení přestupků se týkají zejména menších stacionárních zdrojů[25]. Příjem z pokut uložených ORP je příjmem obce s rozšířenou působností. Pokud pokutu uloží Česká inspekce životního prostředí, náleží obci, na jejímž území působí postižený provozovatel, polovina z uložené pokuty, přičemž příjem musí být účelově určen k ochraně životního prostředí.

Obecní úřad může vydat vyjádření k řízení vedenému krajským úřadem o vydání závazného stanoviska k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší na území obce[26]. Všechny orgány ochrany ovzduší mají podle zákona[27] zpřístupňovat veřejnosti srozumitelné **informace**, například o zdrojích znečišťování, o připravovaných opatřeních ke snížení úrovní znečištění a znečišťování či o podaných žádostech o závazné stanovisko a o vydaných závazných stanoviscích. Informace se mohou zveřejnit na úřední desce nebo na webovém portálu příslušného úřadu.

13.5 Půda, lesy, ochrana přírody a krajiny, živočichů a rostlin

13.5.1 Půda

Každá aktivita se odehrává v životním prostředí a vždy na nějaké ploše, případně pozemku a půdě. A jelikož půdy, zejména té původní, přírodní, lesní nebo orné, je omezené množství, je třeba ji chránit. Neustále se totiž objevují požadavky a nároky na zábory půdy pro výstavbu, zejména novou infastrukturu a stavby pro bydlení, průmysl, sklady aj. I proto byla přijata řada právních předpisů, která tyto snahy o zábory nezastavěné půdy regulují, zejména **zákon o ochraně zemědělského půdního fondu**[28]a **stavební zákon**[29].

Zemědělské pozemky (orná půda, trvalé travní porosty, vinice, chmelnice, sady, zahrady, rybníky pro chov ryb a drůbeže atd.) jsou zařazeny do tzv. **zemědělského půdního fondu** (ZPF). Za jejich **vynětí** ze ZPF (pro nezemědělské účely, jako jsou výstavba, výsadba lesa apod.) na dobu určitou (dočasné vynětí) nebo na dobu neurčitou (trvalé vynětí) se hradí poplatek neboli **odvod**. Výpočet výše odvodů vychází ze zákona o ochraně ZPF. Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % jde do rozpočtu Státního fondu životního prostředí ČR a 30 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Obec ho pak může použít jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. O vynětí půdy ze ZPF do 1 ha rozhoduje zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností, u ploch mezi 1 až 10 ha rozhoduje krajský úřad a u ploch nad 10 ha rozhoduje Ministerstvo životního prostředí.

Kromě plošné ochrany zemědělské půdy (především proti nadměrným záborům) je v rámci udržitelnosti zemědělského hospodaření nezbytné dbát i na **ochranu kvality** půdy. Sem patří ochrana proti vodní a větrné erozi, proti kontaminaci škodlivými látkami zejména z hnojení a skladování, proti nadměrnému okyselení či zasolení půd, zhutnění apod. Nevhodné hospodaření na erozně ohrožených pozemcích (například nad obcí) může mít a zpravidla i má fatální následky. Do obce se ornice splavuje ve formě bahna, zaplavují se sklepy, poškozují nemovitosti atd. Přitom by stačilo na těchto pozemcích odpovědně hospodařit a nepěstovat například širokořádkové plodiny, jako je kukuřice či brambory, zabezpečit optimální vsakování deště

22) § 16 odst. 4 a 5 zákona o ochraně ovzduší
23) rozumí se příloha č. 2 zákona o ochraně ovzduší
24) § 17 odst. 2 a 3 zákona op ochraně ovzduší
25) tedy zdrojů neuvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší
26) § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší
27) § 30 zákona o ochraně ovzduší
28) zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
29) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

do půdy například vytvořením meze či remízku ke zpomalení povrchového odtoku. Neudržované (neobdělávané) zemědělské pozemky mohou rovněž narušit ráz krajiny a znehodnotit kvalitní zemědělskou půdu, například nekontrolovaným šířením plevelů a jiných škodlivých organismů (hraboši, hmyz aj.). V takových případech je třeba jednat s vlastníkem pozemku, aby se zjednala náprava. Svou roli může hrát i možnost změnit způsob hospodaření, což může řešit obec s rozšířenou působností.

13.5.2 Lesy

Mnoho obcí a měst vlastní lesy, většinou kategorie hospodářské. Další kategorie, lesy ochranné (například vysokohorské lesy) a lesy zvláštního určení (v pásmech ochrany vod, na území národních parků, příměstské lesy se zvýšenou rekreační funkcí aj.), jsou zastoupeny v menšině. Každý vlastník lesa s výměrou **nad 50 ha** musí spravovat lesy podle zpravidla desetiletého **lesního hospodářského plánu** (LHP) a rovněž musí najmout na své náklady odborně způsobilou osobu, zabezpečující dohled nad hospodařením v lese (úmyslné – plánované a nahodilé – původně nezamýšlené těžby, vyjímání pozemků z lesního půdního fondu), což je **odborný lesní hospodář** (OLH). Vlastníci lesů **do 50 ha** nemusí takovou osobu najímat, ani nemusí mít LHP. Tyto povinnosti totiž za ně vykonává stát ve formě **lesních hospodářských osnov** (LHO), většinou státní podnik Lesy ČR. Kdo konkrétně slouží těmto malým vlastníkům jako odborný lesní hospodář, lze zjistit v příslušné obci s rozšířenou působností (ORP).

Aby se omezila nepovolená těžba dřeva nebo se zabránilo nevhodnému chování osob v lese, může ORP ustanovit **lesní stráž** na návrh vlastníka lesa, která má statut úřední osoby. Kompetence ve státní správě lesů náleží ORP, krajským úřadům a Ministerstvu zemědělství. Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru v lesích a nadřízeným orgánem České inspekce životního prostředí, která[30] vykonává významnou dozorovou činnost v lesích, ukládá pokuty za přestupky, opatření k nápravě atd.

Obce jako takové vystupují zejména v pozici vlastníků nebo dotčených osob – navrhovatelů změn, například při záměru změnit kategorii lesa. Spolupráce mezi orgány státní správy lesů, obcemi, vlastníky, hospodáři, odborníky i veřejností je nezbytně nutná zejména při řešení kalamitních stavů, například velkoplošných polomech po větrné vichřici, v případě enormního výskytu dřevokazných škůdců (zejména lýkožrout, kůrovec, chroust). Bez náležité spolupráce by tyto situace nebylo možné zvládnout, což by zásadně ohrozilo přírodní bohatství v České republice.

13.5.3 Ochrana živočichů a rostlin

Základní ochrana živočichů a rostlin je zakotvena již v Ústavě ČR[31], na to navazuje řada mezinárodních dohod a nově i předpisů Evropské unie, jejímž členem se ČR stala v roce 2004. Tomu je přizpůsoben i **zákon o ochraně přírody a krajiny**. Jeho účelem je přispět za účasti krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.

Obce vystupují při ochraně přírody a krajiny jako aktivní hráči, jsou povinnými účastníky jako vlastníci pozemků, ochránci veřejného pořádku a správců území při mnoha správních řízení vedených podle zmíněného zákona[32]. Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit její obyvatele. Obecní úřady jsou orgány ochrany přírody a jsou jim svěřeny zejména následující **pravomoci a působnosti:**

Obecní úřady

- rozhodují o povolení kácet dřeviny rostoucí mimo les, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu**,** to vše s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území,
- vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem.

Pověřené obecní úřady

- s výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem, vojenských újezdů vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných významných krajinných prvků a registrují významné krajinné prvky (mimo evropsky významné lokality – EVL),
- vydávají rozhodnutí o vyhlášení památných stromů, vydávají souhlasy k ošetřování památných stromů, povolují výjimky ze zákazů u památných stromů či ruší ochranu památných stromů,
- vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území obcí.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

- ve svém správním obvodu s výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem, vojenských újezdů vydávají závazná stanoviska k zásahům do významných krajinných prvků vymezených ze zákona (mimo EVL),

30) podle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

31) článek 7 Ústavy ČR: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství."

32) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

- vydávají závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů,
- rozhodují o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků,
- přijímají oznámení o kácení dřevin a rozhodují o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin,
- rozhodují o povolení k rozšiřování geograficky nepůvodních druhů,
- vydávají souhlasy k umisťování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz,
- v případě chráněných ptáků vydávají osvědčení o tom, že jde o živočicha odchovaného v lidské péči, vedou evidenci vydaných osvědčení a ověřují původ,
- vykonávají státní dozor v ochraně přírody a krajiny,
- ukládají pokuty za přestupky na úseku ochrany přírody a krajiny; výnosy pokut uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem rozpočtu obce a mohou se využít jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci,
- uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům z hlediska své přenesené působnosti a dále z hlediska přenesené působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů,
- vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny, není-li příslušný jiný orgán ochrany přírody (tzv. zbytková působnost).

Dalšími orgány ochrany přírody jsou krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí.

K ochraně a udržitelnosti fauny i flory významně přispívají kromě státních (veřejných) institucí i občané sami, a to zejména formou **spolkové činnosti**. Je tu řeč o myslivcích, rybářích, včelařích či jiných prospěšných organizacích. Tato sdružení nemalou měrou chrání ekologicky i společensky cenné lokality. Na aktivity těchto organizací, které na území vaší obce mohou také působit, se vztahují kromě obecných pravidel i další zvláštní právní předpisy, například **zákon o myslivosti.**

Většina lesních a zemědělských pozemků v extravilánu obce je zahrnuta do nějakého honebního společenství – sdružení vlastníků honebních pozemků, čímž je vymezena **honitba**. Na těchto pozemcích zabezpečuje hospodaření s volně žijícím zvířectvem příslušný **myslivecký spolek**, který má pozemky od honebního společenstva předány k užívání (například v nájmu). V souvislosti s myslivci pomiňme často přehnané a mylné představy o střelbě na „vše živé“. Tito lidé se starají především o dostatek krmiva pro zvěř v zimním období, budují a chrání vhodné lokality k zahnízdění některých druhů ptáků (například koroptve, kachny). Jsou také cennými nositeli zpráv o tom, co se v lese vůbec děje, případně i iniciátory změn hospodaření v lese. Myslivecké spolky jsou nositeli tradic a zvyků uvážlivého přístupu k přírodě. Významné je jejich osvětové působení zvláště při výchově školní mládeže, aby věděla, jak se v lese chovat, jak reagovat na přítomnost zvířete apod. Zvěř se v honitbě loví jen v určitých obdobích (například mimo dobu hájení příslušného druhu zvěře) a za určitých podmínek. Lovec musí mít především úřední oprávnění k užití střelné zbraně (zbrojní průkaz) a **povolenku**, jinak by šlo o pytlačení.

Obdobnou funkci jako ty myslivecké mají i **rybářské spolky**. Spravují vymezený rybářský revír, do něhož často spadají i obecní (městské) rybníky. Lov na vodě, tedy rybaření, je možné pouze na základě platné povolenky od příslušného rybářského spolku, které je uživatelem daného rybářského revíru. Ke kontrole oprávnění k lovu může ORP ustanovit na návrh uživatele rybářského revíru rybářskou **stráž** (obdobně jako mysliveckou stráž). Tento úřad rovněž vydává základní povolení k lovu – **rybářský lístek** s celostátní působností, dokladující, že jeho držitel zná základní pravidla lovu na vodě (povolené způsoby lovu, doby hájení ryb apod.). Až poté může získat **povolenku** – povolení k lovu. Obdobným způsobem se povoluje lov u myslivců, tj. nejprve myslivecký lístek a poté povolenka (souhlas) příslušného mysliveckého spolku (uživatele honitby) k lovu v dané honitbě.

13.6 Veřejné osvětlení

Ač se to nezdá, je veřejné osvětlení poměrně důležitou součástí životního prostředí, a to nejen z hlediska energetického a bezpečnostního, kdy musí splňovat určité technické a právní standardy především podle norem ČSN a dopravních předpisů, ale i z hlediska vyváženého osvětlování a **omezení světelného smogu**. V řadě případů se totiž instalovalo nové veřejné osvětlení, které negativně ovlivňuje okolní prostředí, například v extravilánu obce a volné krajině, působí na zvěř v lesích. Pro instalaci nových světelných bodů tedy platí doporučení: vždy ji připravovat ve spolupráci s odborníky, i když se počáteční investice může zdát vyšší.

Striktní povinnost obce realizovat a provozovat veřejné osvětlení není definována, ale jde o veřejnou službu, která napomáhá zvýšenému pocitu bezpečí obyvatel, je součástí prevence před kolizními situacemi v dopravě a v neposlední řadě vytváří na vhodných místech i zajímavou estetickou kulisu, například v památkových zónách. Je však třeba respektovat, že nadbytek světla v noci škodí, jeho nadmírou se vytváří tzv. světelný smog. A ten se stává zdrojem zdravotních potíží obyvatelstva a zasahuje do života zvěře, narušuje biorytmus ve spánku. Jinými slovy, světlo by mělo svítit jen tam, kam je třeba.

13.7 Financování a realizace projektů v životním prostředí

Od záměru projektu k jeho realizaci může vést poměrně dlouhá cesta. Závisí zejména na finančních možnostech vaší obce. Velmi často však lze využít dotačních podpor, grantů či jiných forem financování (spolufinancování)

takovýchto projektů. Projekty v oblasti životního prostředí bývají zejména tzv. tvrdého typu, tj. buduje se (koupí, dílem) něco hmatatelného, například sběrný dvůr, kompostárna, kanalizace, vodovod.

Od přistoupení ČR do Evropské unie lze na realizaci většiny takových projektů žádat o dotační podporu z evropských fondů. V letech 2007–2013 to byl **Operační program Životní prostředí** (OPŽP), obdobný program funguje v letech 2014–2020. Tyto programy se skládají z prioritních os zaměřených na nakládání s odpady a likvidaci starých ekologických zátěží, na podporu výstavby a rozvoje (modernizaci dosavadní) vodohospodářské infrastruktury (vodovod, kanalizace, čistírny odpadních vod), na budování protipovodňových opatření, na omezování znečištění ovzduší (náhrady nevyhovujících zdrojů vytápění za ekologické), na snížení energetické náročnosti veřejných budov, na podporu biodiverzity v přírodě. Dotační suma obvykle dosahuje zhruba 60 – 70 % způsobilých (nutně souvisejících) nákladů daného projektu. Kromě OPŽP bylo a bude možné získávat dotační prostředky na další projekty životního prostředí, například k údržbě krajiny na zemědělských či lesních pozemcích z evropského **Programu rozvoje venkova** spravovaného Ministerstvem zemědělství.

Na síť evropských dotačních titulů a operačních programů navazuje struktura **národních dotačních podpor**. Většinou napomáhají s kofinancováním (doplňkovým financováním) projektů, které byly podpořeny z operačních programů. Mezi takové národní dotační zdroje patří Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, také dotační tituly zřizované i jednotlivými ministerstvy. Například Ministerstvo zemědělství zřizuje národní dotační program na budování kanalizací a vodovodů v menších obcích. Významným zdrojem dotací na energeticky úsporné projekty je program Nová Zelená úsporám, s jehož pomocí lze tzv. zateplit bytové domy nebo vyměnit zdroj vytápění za efektivnější a k životnímu prostředí šetrnější.

Z dalších národních programů v oblasti životního prostředí lze zmínit ty, které ve spolupráci s **Ministerstvem životního prostředí** realizuje a administruje **Státní fond životního prostředí**. Jde o Národní program Životní prostředí, Společný program na podporu výměny kotlů – tzv. kotlíkové dotace, Program na podporu výkupu pozemků ve zvláště chráněných územích, Program podpory environmentálního vzdělávání, osvěty a poradenství, Program podpory ozdravných pobytů dětí, Program podpory předkladatelů návrhů projektů z fondů EU, Program na podporu druhové diverzity neprodukčních rostlin, Program zeleň do měst a jejich okolí.

V posledních letech vytvářejí dotační programy i jednotlivé **kraje**. Jejich zaměření a pravidla ovlivňuje situace a podmínky v každém kraji. Tvoří se zejména z krajských rozpočtových prostředků a výzvy k podávání žádostí se vypisují průběžně v závislosti na finančních možnostech daného kraje. Obdobně jako kraje poskytují podpůrné granty i **soukromé subjekty**, například na výsadbu stromů, na budování parků. Správné třídění odpadů podporuje příspěvkem, průběžně podle vytříděného množství obalových odpadů v dané obci autorizovaná obalová společnost EKOKOM, a. s. Ta zabezpečuje za výrobce a distributory obalů (ze kterých se později stanou odpady z plastu, papíru, skla a nápojového kartonu) povinnost tento odpad materiálově využít (recyklovat).

Proces **přípravy a vyřizování** dotační žádosti (tzv. administrace) je mnohdy dost složitý, proto je vhodné záležitost konzultovat nebo využít odborníků. Při jejich výběru se lze inspirovat dosud podpořenými projekty, uveřejňovanými na webových stránkách jednotlivých správců dotačních titulů, například na webu Státního fondu životního prostředí ČR, který spravuje evropský Operační program Životní prostředí a další národní dotační programy v oblasti ochrany životního prostředí.

Kromě investičních dotací existuje pro některé oblasti i příspěvková forma **podpory**. Uplatňuje se tam, kde je třeba se postarat o dobré hospodaření s již existujícím majetkem. V současnosti se tento způsob uplatňuje na podporu hospodaření v lesích. Příspěvek poskytují každý rok vlastníkům lesů **kraje** prostřednictvím krajských úřadů.

V oblasti vod jsou kraje povinny zřizovat **rezervní fondy** (zvláštní účet) pro případy řešení havarijního stavu, a to ve výši 10 milionů korun. Tento fond se naplňuje z poplatků za odběr podzemní vody v daném kraji. Pokud původce zjištěné havárie nepodniká kroky k jejímu odstranění, může příslušný vodoprávní úřad (pověřený obecní úřad) požádat o příspěvek na sanaci (nápravu).

Každý projekt, který se nově vytváří, je třeba domyslet do důsledků včetně jeho navazujícího provozu. Velmi častým motivem k uskutečnění „nějakého“ projektu je totiž vyhlídka na dotaci. Ovšem získáním dotace a realizací projektu věc zdaleka nekončí. Vždy je nutné se postarat o tzv. **udržitelnost projektu**, kterou vymezují **indikátory** (tj. měřitelné ukazatele cílů projektu) a **délka udržitelnosti** (doba provozu projektu zhruba 5 až 10 let). Provoz realizovaného projektu je prostě nutné zabezpečit s pomocí provozních prostředků žadatele po určitou minimální dobu, nejlépe však i po ní. Budoucí provozní náklady (výdaje) a vlastní provoz je záležitost k odbornému a faktickému posouzení s ohledem na místní podmínky v každé obci.

Z praxe: *Zbudujeme-li kompostárnu na kapacitu 1 000 tun ročně, pak je třeba mít zajištěn nejen přísun hmoty, tj. relativně dobře vytříděného bioodpadu (zeleného rostlinného odpadu) od ostatního směsného odpadu, ale i odbyt vyprodukovaného materiálu – kompostu.*

Některé projekty jsou z podstaty věci zcela ekonomicky nerentabilní, například protipovodňová opatření, výsadba stromů. Takový projekt bude po své realizaci představovat již jen náklady. Ovšem smyslem činnosti obce není zisk, nýbrž veřejně prospěšná opatření, která jen zřídka znamenají přímý ekonomický přínos. **Neekonomický přínos** je nepopíratelný, potřebný. Protipovodňová opatření ochrání životy a majetek obyvatelstva, nově vysázená zeleň zpříjemní prostředí v obci apod. Nelze vše měřit pouze penězi.

Časté otázky

1. Je nutné mít povolení ke kácení stromů rostoucích na zahradě? Podle dosavadních pravidel není třeba žádného povolení ke kácení ovocného stromu rostoucího na pozemcích v zastavěném území, evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleň, pokud není strom výslovně chráněn na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody (což je většinou pověřený obecní úřad), ze zákona jako významný krajinný prvek nebo na základě smlouvy s vlastníkem stromu (pozemku). Podrobnější informace může podat nejbližší obecní úřad.

2. Je vlastník nemovitosti povinen připojit se na kanalizaci nebo na vodovod v obci? Budování kanalizace a vodovodu je investičně velmi náročná akce. Vybuduje-li obec takové zařízení, a to i s pomocí dotace, je logické, že bude usilovat, aby se maximálně využívalo. Za jeho využívání obyvatelé (odběratelé) platí stanovenou cenu – vodné nebo stočné. Některé z nich to může odradit a nebudou se chtít připojit. U kanalizace však může obec takové připojení, je-li technicky možné, nařídit[33], zejména v těch případech, kdy vlastník není schopen zabezpečit legální způsob nakládání s odpadními vodami. Připojení na vodovod nařídit nelze, ale je vhodnější, jelikož zdroj pitné vody z neustále odborně sledovaného a provozovaného vodovodu je bezpečnější a nepodléhá výkyvům počasí, kdy může domácí studna vyschnout. Náklady za připojení nese především vlastník připojované nemovitosti.

3. Kdo má povinnost odstranit tzv. černou skládku odpadů? V první řadě ten, kdo ji způsobil. Nelze-li ho dohledat, lze v některých případech vyvozovat, že tato povinnost přechází na vlastníka pozemku, kde se taková skládka nachází (například pokud se neudržováním čistoty a pořádku na pozemku narušuje vzhled obce). Je však zřejmé, že zejména vlastníci velkých polností nebo lesů (mezi něž patří i obce a města) nemohou neustále hlídat své pozemky a předcházet vzniku tzv. černých skládek, tj. míst, kam se nelegálně v rozporu s vyhláškou obce odkládají odpady. I proto je uložení případné sankce, či opatření k nápravě vlastníkovi pozemku diskutabilní. Kromě prostředků vlastníka pozemků lze využít na likvidaci černých skládek i dotačních programů z krajských rozpočtů nebo z Ministerstva životního prostředí či Státního fondu životního prostředí.

33) § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů (zákon o rybářství)
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)
- zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě
- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
- zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)
- zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik
- seznam předpisů vztahujících se k ochraně před povodněmi je uveden v příloze č. 1 digitálního Povodňového plánu České republiky (www.dppcr.cz)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o o odpadech a o zrušení některých směrnic
- soubor Nařízení, Směrnic a Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady k odpadům ze 14. 6. 2018, tzv. oběhový (odpadový) balíček viz odkaz
  https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2018:150:FULL&from=EN
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008//50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích

14 Doprava

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

Do poloviny minulého století si vaši předchůdci na radnicích menších měst a obcí nemuseli lámat hlavu, jak vměstnat množství páchnoucích vozidel do ulic a parkovišť, jak usměrňovat jejich neustávající proud, aby občan mohl ke svému přemisťování bezpečně používat i nohy. Kde jsou ty časy! Jiné starosti se naopak nezměnily, třeba jak si poradit se zimní klouzačkou, aby se zmíněné nohy nemusely ukládat do sádry. Nebo jak se místní občané jednoduše dopraví do práce, k lékaři či na nákup, jde-li o vzdálenější cíle.

Dopravní problematika souvisí s územním plánováním a stavebním právem, s péčí o životní prostředí a veřejné zdraví, s vnitřním pořádkem a bezpečností včetně bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vliv orgánů obce je ve zmíněných oblastech různý, nad dopravní problematikou mnohdy bdí jiné orgány než samotná obec. V řadě případů také jde o státní správu, nikoliv o výkon územní samosprávy. Zaměřme se pouze na otázky, které se bezprostředně dotýkají obce, případně jejího zastupitelstva.

14.1 Pozemní komunikace ve vlastnictví obce

Záležitosti kolem pozemních komunikací upravuje zákon[1]. Rozlišují se čtyři základní kategorie pozemních komunikací, a sice dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Vlastníkem dálnic je stát. Silnice I. třídy jsou rovněž ve vlastnictví státu. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se nacházejí. **Vlastníkem místních komunikací je obec**, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. **Vlastníkem účelových komunikací může být** právnická či fyzická osoba, tedy **i obec**, kraj nebo stát. Problematika pozemních komunikací se může týkat jak samostatné, tak i přenesené působnosti obce.

V oblasti samosprávy obec vystupuje především v roli vlastníka místních, popřípadě některých účelových komunikací. V této roli obec odpovídá především za jejich **údržbu a sjízdnost, respektive schůdnost** a potažmo i za škody, které v souvislosti s užíváním komunikace mohou vzniknout. Zmiňme především **údržbu v zimě**, kdy nároky na bezpečnost povrchu pozemních komunikací bývají největší. Zimní údržba zmírňuje závady ve sjízdnosti a schůdnosti, a to podle plánu zimní údržby, jehož náležitosti stanovuje vyhláška[2].

Obec **odpovídá za škody** vzniklé uživatelům místních komunikací v důsledku závady ve sjízdnosti. Pokud se ovšem neprokáže, že nebylo v mezích možností obce tyto závady odstranit, případně u závady způsobené povětrnostní situací takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit. A protože obec odpovídá i za schůdnost chodníků a jiných místních komunikací, má odpovědnost za škody vzniklé závadami ve schůdnosti – v zásadě ve stejném rozsahu jako u zmíněných závad ve sjízdnosti. Nicméně může svým nařízením vymezit úseky, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezabezpečuje schůdnost odstraňováním sněhu a náledí. Tyto úseky je pak povinna označit.

Specifickým problémem je **odstraňování autovraků**, které hyzdí vzhled obce a zabírají parkovací místa. Zákon autovrak (vrak) vymezuje jako silniční vozidlo, které je pro technické závady zjevně nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích a obnovení způsobilosti by si vyžádalo výměnu, doplnění nebo opravu podstatných částí jeho mechanismu nebo konstrukce. Obecně sice platí, že za odstranění autovraku je v prvé řadě odpovědný jeho vlastník, a to na výzvu vlastníka pozemní komunikace, praxe je však složitější a vyžaduje úřední zásah. Silniční správní úřad uloží provozovateli vraku na návrh vlastníka pozemní komunikace povinnost vrak odstranit a odstavit mimo pozemní komunikaci, povinnost vrak vyzvednout z místa,

1) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
2) § 42 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

kde je odstaven. Nebude-li autovrak odstraněn do dvou měsíců od doručení výzvy jeho provozovateli, postará se vlastník pozemní komunikace o předání vraku na náklady jeho provozovatele do zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků[3].

Ke **kontrolnímu vážení** vozidel na pozemní komunikaci, kterou vlastní, je oprávněna obec, popřípadě jí pověřená osoba. Platí to jak pro vážení vysokorychlostní s nepřenosnými vysokorychlostními vahami, při kterém se neodklání provoz, tak i pro vážení nízkorychlostní, které vždy probíhá v součinnosti s Policií ČR nebo s celními úřady. Při něm se naopak vždy vozidla z provozu odklánějí[4].

Obec má též právo **vyjádřit se k zamýšlené uzavírce pozemní komunikace nebo k objížďce**, jež se bezprostředně týká jejího území. S takovou obcí, na jejímž zastavěném území má být uzavírka nebo objížďka stanovena, je příslušný silniční správní úřad povinen žádost o její stanovení předem projednat[5]. Stanovisko obce však v tomto případě není stanoviskem závazným.

Z hlediska přenesené působnosti v oblasti pozemních komunikací nelze přehlédnout, že obec, respektive její **obecní úřad je též tzv. silničním správním úřadem, respektive vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností**. V nedávné době se diskutovala možnost přesunout působnost silničního správního úřadu na obecní úřady obcí s rozšířenou působností[6], a to v souladu s doporučeními Veřejného ochránce práv. Tato změna se však nakonec neuskutečnila.

14.2 Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích

Možnost obce regulovat provoz na pozemních komunikacích je limitována její působností. Obecně platí, že **stanovení místní a přechodné úpravy provozu** a užití zařízení pro provozní informace na pozemních komunikacích je výkonem státní správy, přičemž obecní úřady obcí s rozšířenou působností tuto úpravu stanovují (v přenesené působnosti) na silnicích II. a III. tříd, na místních komunikacích a na veřejně přístupných účelových komunikacích. Tomu předchází písemné vyjádření příslušného orgánu Policie ČR, které však nemá závazný charakter.

V případě světelných signálů, jakož i zákazových a příkazových značek a značek upravujících přednost včetně dodatkových tabulek k nim a dalších dopravních značek, z nichž pro účastníky plynou povinnosti odlišné od obecné úpravy provozu, se úprava stanovuje **opatřením obecné povahy**, což platí i v případě její změny či zrušení[7]. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze přechodnou úpravu provozu stanovit i bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů.

Ve lhůtě jednoho roku lze proti opatření obecné povahy, jehož předmětem bylo stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu, brojit žalobou podanou ke krajskému soudu.[8]

Místní a přechodnou úpravu provozu na účelové komunikaci, která není veřejně přístupná, stanoví její vlastník. Zároveň je o tom povinen do pěti pracovních dnů vyrozumět příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, který může nařídit odstranění takové úpravy, pokud by její užití bylo v rozporu s požadavkem na bezpečnost nebo plynulost provozu nebo v rozporu s jiným veřejným zájmem[9].

Obecně je třeba mít na paměti, že **užití dopravních značek** nesmí být samoúčelné, nesmí šikanovat. V některých případech stanovení místní úpravy provozu navazuje na **vydání právního předpisu obce**[10]. Konkrétně jde o nařízení obce podle zákonů o pozemních komunikacích a o silničním provozu a o regulační řád podle zákona o ochraně ovzduší (viz níže).

14.3 Právní předpisy obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací

Obec takto může nařízením vymezit oblasti, ve kterých **lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou** v souladu s cenovými předpisy ke stání motorového vozidla na dobu časově omezenou (zóny s parkovacím automatem). Totéž platí ve vztahu ke stání motorového vozidla, které k podnikání užívá osoba, jež má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce. Také ke stání motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce (zóny vyhrazeného stání pro rezidenty). Stejná možnost se týká odstavení nákladního vozidla či jízdní soupravy na dobu potřebnou k celnímu řízení[11]. Obec může nařízením vymezit též **oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování**, a to včetně druhů a kategorií vozidel, časového vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení[12]. Nařízením obce lze též vymezit **místní komunikace nebo jejich úseky v obytné**

3) § 19c zákona o pozemních komunikacích
4) § 38a až 38d zákona o pozemních komunikacích
5) § 24 zákona o pozemních komunikacích
6) V 6. volebním období Poslanecké sněmovny (v r. 2013) byl vládní návrh novely zákona předložen jako sněmovní tisk č. 1001, následně již takový návrh Poslanecké sněmovně předložen nebyl.
7) § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu
8) § 101 an. soudního řádu správního
9) § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu
10) Na takový předpis nicméně soudní praxe hledí jako na opatření obecné povahy. Viz Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S.: Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury), Správní právo č. 1/2013, s. 10 an.
11) § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ústavní soud nicméně ve vztahu k této právní úpravě ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, dospěl v souladu s dosavadním materiálním vnímáním institutu opatření obecné povahy v českém právním řádu k závěru, že nařízení obce o stanovení „zóny placeného stání" je ve skutečnosti opatřením obecné povahy, čemuž odpovídá i možnost jeho soudního přezkumu v režimu správního soudnictví.
12) § 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích

zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy[13].

Právním předpisem obce je i tzv. regulační řád pro případy vzniku smogové situace, který se vydává v přenesené působnosti ve formě nařízení obce.

14.4 Regulační řád pro případy vzniku smogové situace a nízkoemisní zóny

Obec může svým nařízením, je-li to třeba pro případy vzniku smogové situace[14], stanovit opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel – tzv. **regulační řád**. Odbornou pomoc při jeho zpracování poskytuje obcím Ministerstvo životního prostředí. Toto ministerstvo jsou obce zároveň povinny informovat o vydání regulačního řádu. Opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel v regulačním řádu může spočívat například v tom, že se omezí, popřípadě zcela zakáže individuální automobilová doprava či provoz vozidel, nesplňujících určité emisní limity (podobně jako v nízkoemisních zónách, viz níže), nebo se v konkrétní dny omezí či zakáže provoz vozidel s lichými či naopak sudými státními poznávacími (registračními) značkami apod.

Obec rovněž může opatřením obecné povahy stanovit trvalou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tj. **nízkoemisní zónu**. Obec v opatření obecné povahy vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, kterým je vjezd do zóny dovolen. Obec může dále stanovit některé další podmínky, týkající se nízkoemisní zóny, včetně zvláštních podmínek vjezdu pro rezidenty. Účinnost takového opatření obecné povahy lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jeho vyhlášení. Na průjezdním úseku dálnice nebo silnice lze však nízkoemisní zónu stanovit jen tehdy, je-li v místě jiná pozemní komunikace stejné nebo vyšší třídy, která umožní obdobné dopravní spojení[15].

14.5 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích

Způsobů, jimiž může obec **zvýšit úroveň bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích**, je celá řada a je vhodné je vzájemně kombinovat. Zmiňme opatření dopravně inženýrské povahy, jako jsou stavebně technické úpravy ke zklidnění provozu, dopravní zařízení, příčné zpomalovací prahy, úpravy křižovatek, zpomalovací semafory a podobně. Svou roli mohou hrát i radary k měření rychlosti, včetně informativních, a to za předpokladu, že jsou odpovídajícím způsobem označené a viditelné. Nikoliv tedy skryté, neboť pak se jejich preventivní úloha ztrácí na úkor posílení represe. Žádoucí je zvyšovat bezpečnost přechodů pro chodce stavebně technickými úpravami, jejich nasvícením, ale i jejich vhodným umístěním. Účinné může být též vytváření podmínek pro rozvoj alternativních způsobů dopravy, například zřizování cyklistických koridorů či stezek pro cyklisty. Obec pak může poměrně efektivně působit i v oblasti dopravní výchovy, třeba zřizováním a provozováním dopravních hřišť[16].

Významnou úlohu tu plní **obecní policie**. Její strážníci jsou kupříkladu oprávněni zastavovat vozidla před přechodem pro chodce[17], typicky v blízkosti škol nebo hřišť, měřit rychlost vozidel[18] či nařídit odtažení vozidla, které překáží provozu[19]. Obecní policie je rovněž oprávněna projednat **v příkazním řízení příkazem na místě** taxativně stanovené přestupky podle zákona o silničním provozu[20].

14.6 Obec jako provozovatel vozidla

Zákon o silničním provozu[21] upravuje institut tzv. **objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla**, zavedené s ohledem na specifickou povahu provozu na pozemních komunikacích. Ta se vyznačuje značnou mobilitou a též masivním nasazením technických prostředků, jako jsou automatické radary či kamerové systémy. Správní delikt provozovatele projedná v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V rámci objektivní odpovědnosti obec odpovídá za vozidla, jejichž je provozovatelem, a může tak být sankcionována pokutou jako jakýkoliv jiný provozovatel vozidla. Objektivní odpovědnost obce jako provozovatele vozidla lze uplatnit tehdy, kdy **nezajistí, aby jeho řidič dodržoval pravidla provozu**[22], a současně porušení pravidel řidičem:

a) bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy, nebo jde o neoprávněné zastavení nebo stání,
b) vykazuje znaky přestupku,
c) nemá za následek dopravní nehodu.

14.7 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících

Zabezpečení **dopravní obslužnosti** patří mezi nejvýznamnější úkoly, jež obec vykonává v oblasti dopravy v rámci samostatné působnosti. Veřejnou službu přepravy cestujících může přitom obec poskytovat i mimo svůj územní obvod, a to jak v rámci městské hromadné dopravy, tak

13) § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu. Zákon namísto pojmu nařízení obce používá ještě dřívější terminologii, když se v něm pojednává o obecně závazné vyhlášce v přenesené působnosti.
14) § 10 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
15) § 14 zákonao ochraně ovzduší
16) podrobnosti např. http://www.ibesip.cz/
17) § 79 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu
18) § 79a zákona o silničním provozu: „Za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií."
19) § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu
20) § 124 odst. 13 zákona o silničním provozu
21) § 125f a násl. zákona o silničním provozu
22) Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 22. 5. 2018, obsahem této povinnosti není stanovení určité povinnosti provozovatele vozidla, nýbrž pouze jeho objektivní odpovědnosti za porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu.

i jiné veřejné linkové či veřejné drážní dopravy. Tato služba občanům, zejména pak obyvatelům dané obce, nemá být primárně motivována ziskem. Také zpravidla zisková nebývá[23], byť může mít řadu vedlejších pozitivních přínosů například v omezení individuální automobilové přepravy. Tuto problematiku upravuje zákon[24], který bezprostředně navazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie[25].

Obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje, pokud to vyžaduje potřeba místních obyvatel. Objednávat dopravu může obec i mimo svůj územní obvod se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je touto službou dotčen, pokud je to potřebné pro dopravní obslužnost obce. Každopádně jsou **veřejné služby v přepravě cestujících primárně úkolem kraje**, který se stará o dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje i v jeho územním obvodu. Stejnou službu může drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou poskytovat v sousedícím územním obvodu jiného státu po předchozí dohodě s příslušným orgánem veřejné moci jiného státu, pokud si to potřeba dopravní obslužnosti kraje vyžaduje.

Kraje a obce mohou samostatně nebo společně založit právnickou osobu pro zřizování a organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících. Je jí tzv. **organizátor**. Ten může být pověřen, aby jménem kraje nebo obce uzavíral smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na určeném území a u určených druhů dopravy. Majetkovou účast v organizátorovi může mít pouze kraj nebo obec. Organizátor nesmí provozovat veřejnou drážní osobní dopravu nebo veřejnou linkovou dopravu.

Veřejné služby v přepravě cestujících je možné objednávat buď podle zákona o zadávání veřejných zakázek[26] (pokud není v autobusové nebo tramvajové dopravě na dopravce přeneseno riziko spojené s tržbami), nebo v ostatních případech podle zákona o veřejných službách v přepravě cestujících[27]. Ten zahrnuje i požadavky na smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, nabídkové řízení, možnosti a podmínky pro smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním či zajišťování přepravy veřejnou linkovou dopravou a na tramvajové dráze. Řeší také případy mimořádných situací, kdy hrozí přerušení přepravy cestujících nebo taková situace už nastala, dále právní úpravu kompenzací, dohled při uzavírání smlouvy či přestupků.

Časté otázky

1. Může obec omezit vjezd starým neekologickým vozidlům? Obec může především vyhlásit tzv. nízkoemisní zónu, a to formou opatření obecné povahy, kterým na vymezené území zakáže vjezd vozidlům nesplňujícím příslušné emisní limity (například normu Euro 4 nebo vyšší apod.). Takovou nízkoemisní zónu dnes již může, pochopitelně při splnění zákonných podmínek, vyhlásit jakákoliv obec. Pro případ vzniku smogové situace pak může obec svým nařízením vydat tzv. regulační řád a jím omezit i provoz silničních motorových vozidel při smogové situaci.

2. Kdo je odpovědný za zimní údržbu chodníků? Jelikož chodník je místní komunikací ve vlastnictví obce, odpovídá za jeho schůdnost obec, a to včetně povinné zimní údržby. Může však současně nařízením stanovit chodníky, které se v zimě neudržují, přičemž je povinna se postarat o jejich odpovídající označení.

3. Může obec nechat odstranit autovrak, jehož vlastník jí není znám? Obec jako vlastník pozemní komunikace musí nejprve iniciovat odstranění autovraku u příslušného silničního správního úřadu. Teprve poté, co ani přes výzvu silničního správního úřadu se jeho provozovatel o odstranění vraku nepostará, nechá vrak vlastník komunikace předat k ekologické likvidaci. Podstatné je ale i to, že autovrakem je pouze vozidlo, které za vrak označuje zákon.

4. Může obecní policie měřit rychlost vozidel? Může, ale pouze na místech určených Policií České republiky. Přitom je povinna postupovat v součinnosti s Policií České republiky. Strážníci obecní policie mohou rychle jedoucí řidiče i pokutovat příkazem na místě.

23) V § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je stanoveno, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Porušením těchto povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Nakládání s obecním majetkem se má tedy řídit oběma těmito kritérii, tedy jak „ekonomickou výhodností“, tak zájmy a úkoly obce jako veřejnoprávní korporace.

24) zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, nařízení vlády č. 63/2011 Sb. a vyhlášky č. 296/2010 Sb. a č. 297/2010 Sb.

25) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici. Podrobnosti uvedeny v dokumentu Ministerstva dopravy „Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících“: https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Verejna-doprava/Pravni-predpisy/Legislativa-narodni-a-EU-ve-verejne-doprave/Metodicka-pomucka-k-zakonu-o-verejnych-sluzbach-v-preprave-cestujicich.doc.aspx.

26) zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

27) zákon o veřejných službách v přepravě cestujících v návaznosti na nařízení ES č. 1370/2007

Související předpisy

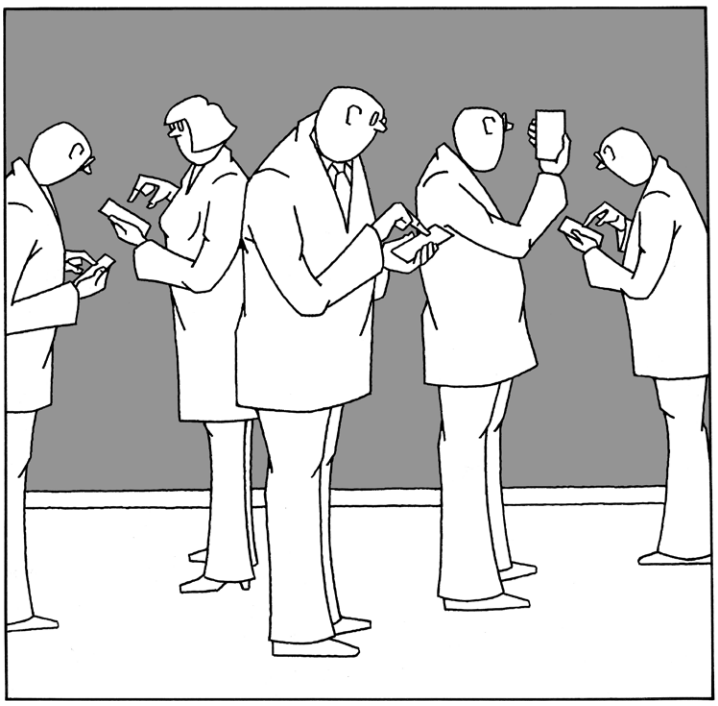
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70
- nařízení vlády č. 63/2011 Sb., o stanovení minimálních hodnot a ukazatelů standardů kvality a bezpečnosti a o způsobu jejich prokazování v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících
- nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách
- vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
- vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace
- vyhláška č. 297/2010 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících

Literatura a užitečné odkazy

- Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S.: Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury), Správní právo č. 1/2013
- Bušta, P., Kněžínek, J.: Zákon o silničním provozu s komentářem (ve znění 42 novel), Praha: JUDr. Pavel Bušta, 2016; dostupné v ASPI
- Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015
- Vedral, J.: Správní řád – komentář, II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012
- http://www.ibesip.cz/
- http://www.mdcr.cz

15 V demokracii vzájemně komunikujeme

JUDr. Adam Furek
Mgr. Karolína Plasgurová Holá
kapitola petice a stížnosti



Komunikaci obvykle chápeme jako přenos, sdělování či výměnu informací. Lze ji pojímat z různých úhlů pohledu: z hlediska sociálního, z hlediska ekonomického, ale též z hlediska právního. Právní aspekt komunikace, často opomíjený, by vám v roli zastupitelů neměl zůstat utajen.

15.1 Úvodem

Tato kapitola je zaměřena především na komunikaci v rovině právní. Zabývá se **získáváním informací** občany obce a dalšími osobami od obce. Stranou neponecháme ani **vyřizování podnětů a požadavků** občanů či zastupitelů obecními orgány. Specifickou kategorií jsou v této souvislosti **stížnosti a petice**. Pozornost věnujeme též oblasti **radničních periodik**, zejména právům opozičních zastupitelů na prezentování svých názorů v těchto tiskovinách.

O vzájemné komunikaci (či možná přesněji a šířeji interakci) mezi obecními orgány, vámi zastupiteli a veřejností by bylo možné hovořit daleko podrobněji, než nám rámec kapitoly umožňuje. Následující text má poskytnout základní orientaci v této oblasti, zejména z hlediska povinností obce a jim odpovídajícím právům zastupitelů i občanů.

15.2 Poskytování a zveřejňování informací obcemi

Jednou ze základních podmínek, aby občané obce pozitivně vnímali vaše působení ve volených orgánech, a také pro veřejnou kontrolu činnosti obecních orgánů, je co nejširší transparentnost správy obce, tedy co nejširší zpřístupňování informací vypovídajících o její činnosti. To vyjadřuje i Listina základních práv a svobod, která ukládá i orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti[1]. Podmínky stanoví především informační zákon[2]. Ten je základním právním rámcem pro informování o činnosti obce.

15.2.1 Obec jako subjekt povinný poskytovat informace

Informační zákon ukládá povinnost poskytovat informace tzv. **povinným subjektům,** mezi které řadí *státní orgány,* ***územní samosprávné celky a jejich orgány*** a tzv. *veřejné instituce*[3]. *Obec* je tedy povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona, a je proto povinna zpřístupňovat za podmínek jím stanovených informace o své činnosti[4].

Ze zákonného vymezení by se mohlo zdát, že samostatnými povinnými subjekty jsou vedle *obce* jako celku též *jednotlivé obecní orgány* (zastupitelstvo, rada, starosta atd.). Správní soudy však dovozují, že v případě informací z oblasti samostatné působnosti obce je povinným subjektem obec jako celek a je lhostejné, kterému obecnímu orgánu je žádost o informace formálně adresována (žádost obvykle vyřizuje obecní úřad za všechny obecní orgány). Naopak v případě informací z přenesené působnosti bude k vyřízení žádosti povolán ten orgán obce, který danou činnost vykonává, tedy obvykle opět obecní úřad.

Samostatnými povinnými subjekty jsou jako tzv. veřejné instituce též obecní příspěvkové organizace, dobrovolné svazky obcí či obecní školské právnické osoby. Tyto subjekty vyřizují žádosti o informace, které obdrží, samy (obec však může v některých případech plnit úkoly jejich nadřízeného orgánu, na který se žadatel může obrátit, není-li spokojen s vyřízením své žádosti). S ohledem na aktuální judikaturu Ústavního soudu[5] budou samostatnými povinnými subjekty podle informačního zákona též

1) čl. 17 odst. 5
2) zákon č. 106/1999 Sb., osvobodném přístupu k informacím (informační zákon)
3) § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona
4) Za informování občanů obce činí informační zákon o obcích výslovně odpovědným starostu obce [§ 103 odst. 4 písm. e)].
5) nálezy sp. zn. I. ÚS 1262/17 a IV. ÚS 1146/16

obecní obchodní společnosti, pokud je obec jejich jediným společníkem. Pokud je obec pouze účastna v obchodní společnosti spolu s dalšími subjekty, povinným subjektem tato obchodní společnost zřejmě nebude.

15.2.2 Co se rozumí informací a jakým způsobem ji obec poskytuje?

Předmětem informační povinnosti obce jsou **informace**, které se vztahují k její *působnosti*, tedy zjednodušeně řečeno veškeré informace, které vypovídají o *činnosti* obce. Je přitom lhostejné, zda obec informaci sama vytvořila nebo zda ji pouze „získala“, podstatné je, zda se informace vztahuje k působnosti obce, tj. zda se jí týká, a zda jí obec disponuje. Může jít o informaci o správních řízeních, o nakládání s majetkem, o zaměstnancích apod.

Informací je zjednodušeně řečeno *jakýkoli zaznamenaný* ***obsah*** *nebo jeho část v jakékoli podobě a na jakémkoli nosiči*[6]. Informací proto je písemný záznam na listině, záznam uložený elektronicky (například datový soubor) nebo záznam zvukový, obrazový nebo audiovizuální (typicky nahrávka zasedání zastupitelstva). Judikatura ovšem připouští, že žádat lze nejen konkrétní informace (údaje), ale i konkrétní dokumenty (například kopii smlouvy či zápisu ze zasedání zastupitelstva obce).

Informace se poskytují dvěma způsoby: **zveřejněním** (povinným nebo dobrovolným) a **na základě žádostí o poskytnutí informací**, podávaných konkrétními žadateli. Zákon přitom za *zveřejněnou informaci* považuje takovou, která může být vždy znovu vyhledána a získána, například informace vydaná tiskem, vystavená na úřední desce nebo zveřejněná na internetu[7].

15.2.3 Povinné a dobrovolné zveřejňování informací

Okruh informací, které je obec **povinna zveřejňovat**, též stanoví informační zákon[8]. Především ukládá, aby obec zveřejnila základní údaje o své činnosti, mezi které patří mj. *popis organizační struktury, přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, sazebník úhrad za poskytování informací* a *elektronická adresa podatelny*. Tyto informace musí být zveřejněny v sídle obce, tedy v budově obecního úřadu, a případně ve všech dalších úřadovnách, tedy pracovištích, na nichž dochází ke kontaktu s veřejností (například na služebnách obecní policie). Informace se zveřejňují zpravidla na úřední desce nebo na informační tabuli v sídle obecního úřadu.

Obec je dále povinna *ve svém sídle* (nikoli současně i ve všech svých úřadovnách jako u informací uvedených v předchozím odstavci) *zpřístupnit* (například na požádání u pracovníka obecního úřadu) *v úředních hodinách právní předpisy vydané v rámci své působnosti* (tj. všechna nařízení a obecně závazné vyhlášky) a *seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční a strategické povahy* (například rozpočet obce).

Veškeré povinně zveřejňované informace musí obec současně *zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup* (na internetu), a to ve struktuře stanovené prováděcí vyhláškou[9]. V praxi se obvykle postupuje tak, že obec zveřejní informace na internetových stránkách a identické informace následně vytiskne a zpřístupní i ve svém sídle a úřadovnách.

Zákon dále ukládá povinnost *zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup* veškeré informace, které byly poskytnuty na základě individuálních žádostí. Prakticky se tato povinnost plní tím, že obecní úřad zveřejní na internetu každou odpověď, kterou poskytoval konkrétnímu žadateli. Byla-li jím však fyzická osoba, nesmí bez jejího souhlasu uvádět údaje, které by tuto osobu mohly identifikovat. To v praktické rovině znamená, že nelze zveřejnit ani podanou žádost o informace, aniž by z ní byly odstraněny osobní údaje žadatele.

Obec je dále oprávněna (nikoli povinna) **dobrovolně zveřejňovat** jakékoli další informace, které vznikly její činností, nebo které se vztahují k její působnosti, a to v zásadě podle svého volného uvážení[10]. Žádný zákon například obecně neukládá povinnost zveřejňovat zápisy nebo usnesení z jednání zastupitelstva nebo rady obce, zvukové záznamy z jednání zastupitelstva nebo podkladové materiály pro tato jednání. Obec se však může sama rozhodnout, že tyto informace nad rámec své zákonné povinnosti zveřejní. Jediné omezení spočívá v tom, že zveřejněny nemohou být ty informace (jejich části), u nichž to informační zákon zakazuje. To znamená, že například při zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce musí být z tohoto dokumentu předem odstraněny (vymazány, začerněny či jinak znečitelněny) zákonem chráněné informace (typicky osobní údaje). Přitom **platí jednoduché pravidlo – dobrovolně lze zveřejnit informaci v takové podobě (a rozsahu), v jakém by ji bylo nutné zpřístupnit na základě individuální žádosti o její zpřístupnění.** To platí s výjimkou osobních údajů, u nichž je zásah do ochrany zveřejněním intenzivnější proti poskytnutí na základě individuální žádosti. Z tohoto důvodu je vhodnější osobní údaje, které obec jinak na základě individuální žádosti musí žadateli zpřístupnit, raději nezveřejňovat (což platí i pro případné zveřejnění osobních údajů při zveřejňování podle informačního zákona[11]).

15.2.4 Poskytování informací na základě žádostí

Kromě zveřejňování informací je obec dále povinna poskytovat informace **na základě konkrétních žádostí**, které může podat jakákoli právnická nebo fyzická osoba. Žádost lze podat ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací[12], tedy například přes e-mail nebo datovou schránku.

6) § 3 odst. 3. informačního zákona
7) § 3 odst. 5. informačního zákona
8) § 5 odst. 1 až 4 informačního zákona
9) vyhláška č. č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup
10) § 5 odst. 7. informačního zákona
11) § 5 odst. 3 informačního zákona
12) § 13 informačního zákona

Je-li žádost podána *ústně,* vyřizuje se neformálně, a není-li žadatel spokojen s odpovědí, musí žádost podat písemně. Naopak je-li žádost podána *písemně* (a to i prostřednictvím e-mailu), je povinností obce ji vyřídit postupem stanoveným informačním zákonem[13]. V případě elektronicky podávaných žádostí jsou za řádně podané písemné žádosti považovány i žádosti doručené elektronickou poštou, aniž by byla datová zpráva opatřena uznávaným elektronickým podpisem, ovšem jen je-li taková žádost doručena na elektronickou adresu podatelny obce[14].

Žádost je podána dnem, kdy ji obec obdržela (kdy jí byla doručena). Žádost musí vymezit požadované informace a musí z ní vyplývat, že je požadována informace ve smyslu informačního zákona, tedy že žadatel požaduje vyřízení své žádosti podle informačního zákona. Žadatel se v žádosti musí identifikovat v souladu se zákonem (jménem, datem narození, adresou místa trvalého pobytu nebo bydliště, názvem právnické osoby, jejím identifikačním číslem, adresou sídla). Pokud žádost neobsahuje identifikační údaje žadatele a brání-li tento nedostatek vyřízení žádosti (například vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti), lze žadatele do 7 dnů ode dne doručení žádosti vyzvat k *doplnění*. Pokud žádost nedostatečně vymezuje požadované informace (například je příliš obecná nebo nesrozumitelná), lze žadatele ve stejné lhůtě vyzvat k *upřesnění* žádosti.

Žádost nemusí být odůvodněná a obec v zásadě není oprávněna důvod pro získání informace jakkoli brát v úvahu. Poskytnutí informace tedy nelze odmítnout, pokud se žadatel domáhá informace například pro její další komerční zpracování nebo pro účely zpracování bakalářské či diplomové práce. Důvod, pro který se žadatel domáhá informace, je relevantní jen v případech, kdy povinný subjekt dovozuje zneužití práva na informace na straně žadatele, případně jde-li o požadavek na poskytnutí informace o platu či odměně pracovníka veřejné správy.

Pokud žádost neobsahuje vady nebo byly-li tyto vady odstraněny, je třeba ji věcně vyřídit. Žadatele lze do 7 dnů ode dne přijetí žádosti *odkázat na zveřejněnou informaci*[15]. Pokud se žádost nevztahuje k působnosti obce, je na místě *žádost odložit* a tuto odůvodněnou skutečnost sdělit žadateli do 7 dnů ode dne doručení žádosti[16]. Není-li na místě žádost vyřídit žádným z těchto způsobů, musí obec požadované informace vyhledat a posoudit, zda je může poskytnout bez omezení nebo zda jejich vydání zcela nebo zčásti brání některý ze zákonem stanovených důvodů. Lhůta pro toto *věcné vyřízení žádosti* je 15 dní, přičemž ji lze v zákonem taxativně stanovených případech prodloužit o dalších 10 dnů[17]. Všechny zákonné lhůty budou zachovány, jestliže byla příslušná zásilka alespoň v poslední den lhůty předána k doručení.

Může se stát, že **část požadovaných informací nebo veškeré informace nebude možné vydat z důvodu jejich zákonné ochrany.** Informační zákon totiž vymezuje[18] konkrétní zákonné důvody, které vylučují zpřístupnit požadovanou informaci. Mezi nejdůležitější z nich patří *ochrana osobních údajů* a *ochrana soukromí* fyzických osob, dále *ochrana obchodního tajemství*, *ochrana důvěrnosti majetkových poměrů*, *ochrana nových informací (podkladových materiálů)*, *ochrana informací získaných od třetích osob, ochrana informací, které se vztahují výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu* a *ochrana informací o rozhodovací pravomoci soudů s výjimkou rozsudků*. Pokud nastane důvod pro neposkytnutí požadovaných informací, ukládá zákon povinnost žádost v rozsahu, v němž nebudou informace zpřístupněny, správním rozhodnutím odmítnout[19]. Týká-li se zákonný důvod pouze části požadovaných informací, musí být současně poskytnuty veškeré ostatní informace, na které se zákonná ochrana nevztahuje (například se v požadovaném dokumentu anonymizují osobní údaje a ve zbytku je dokument poskytnut). Pro úplnost lze dodat, že důvody pro neposkytnutí informací mohou být obsaženy i ve zvláštních zákonech, ať již výslovně[20], nebo odvoditelným způsobem (například ochrana bankovního tajemství podle zákona o bankách).

Soudy dovozují povinnost rozhodnout o odmítnutí žádosti i v některých specifických situacích (hovoří se o ***faktických důvodech* pro neposkytnutí informace**). Jde o případ *neexistující informace* (pokud obec požadovanou informaci nemá) nebo o *požadavky na poskytnutí již dříve zpřístupněných informací* (opakované žádosti). Obec není ani povinna podle požadavku žadatele informaci *vytvořit* (může tak ovšem učinit dobrovolně). Jedinou výjimkou by byl případ, kdy by zákon obci výslovně ukládal určitou informaci mít a obec by ji v rozporu se zákonem neměla. Zde by musela informaci vytvořit (zpracovat) a žadateli poskytnout. Nejvyšší správní soud připustil i možnost odmítnout žádost o informace v případě, že žadatele *zjevně zneužívá právo na informace*. O zneužití však nejde, pokud žadatel jen podává velké množství žádostí či požaduje velké množství informací. K odmítnutí žádosti pro zneužití práva je nutné dovodit žadatelův úmysl. Obec musí v tomto případě žadateli prokázat, že s ohledem na všechny okolnosti jde o zneužívání práva na informace.

15.2.5 Úhrada nákladů za poskytnutí informace

Obec je v souvislosti s poskytováním informací oprávněna **požadovat úhradu nákladů za poskytnutí informací**[21]. Podmínkou je, že vydala sazebník úhrad a že požadavek na úhradu nákladů uplatnila před uplynutím lhůty pro poskytnutí informací. Zákon umožňuje požadovat úhradu skutečně vynaložených nákladů za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informace žadateli a za čas strávený mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. Žadatel musí být o výši úhrady předem písemně informován, přičemž výše úhrady musí

13) § 14 a násl. informačního zákona
14) § 14 odst. 3 a 4 informačního zákona
15) § 6 odst. 1 informačního zákona
16) § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona
17) § 14 odst. 7 informačního zákona
18) § 7 až 11 informačního zákona
19) § 15 odst. 1 informačního zákona
20) například § 40 zákona o obcích, chránící údaje o účasti obce ve veřejné dražbě, nebo § 218 zákona o zadávání veřejných zakázek
21) § 17 informačního zákona

být zdůvodněna. Poskytnutí informací je podmíněno zaplacením úhrady. Zákon však neumožňuje žádat zálohu na úhradu nákladů, tedy zaplacení určité částky před tím, než jsou informace obcí vyhledány. Žadatel se může proti úhradě bránit stížnosti.

15.2.6 Forma a způsob poskytnutí informace

Platí rovněž, že obec by měla vyhovět požadavku žadatele co do **formy poskytnutí informace** (zejména z hlediska datového formátu, formou kopie listiny, naskenováním apod.) i co do **způsobu zaslání informace** (například elektronicky, v listinné podobě). Výjimkou jsou pouze případy, v nichž žadatelem zvolený způsob či forma nejsou možné či představují nepřiměřenou zátěž. V takovém případě obec vyhoví žadateli poskytnutím informace jinou vhodnou formou či způsobem[22].

15.2.7 Ochrana žadatelů proti nesprávnému vyřízení žádosti

Jestliže obec žádost o poskytnutí informací nevyřídí v zákonem stanovené lhůtě vůbec nebo má-li žadatel za to, že žádost nebyla vyřízena řádně, tedy že nebyly poskytnuty veškeré požadované informace, může podat na postup obce **stížnost**[23], a to do 30 dnů ode dne, kdy obci uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Stížnost se podává u obce, která ji může do 7 dnů vyhovět a informace poskytnout, nebo žádost rozhodnutím odmítnout. Pokud tak neučiní, musí ji ve stejné lhůtě předat krajskému úřadu. Ten do 15 dnů přezkoumá postup obce a buď jej potvrdí, nebo obci přikáže, aby žádost znovu vyřídila, a to ve lhůtě ne kratší 15 dnů. Může též žádost převzít a vyřídí ji, jedná-li se o informace z přenesené působnosti obce.

Jestliže žadatel nebude souhlasit s výší úhrady nákladů, může proti ní rovněž podat **stížnost**[24], a to do 30 dnů ode dne doručení výzvy k jejich úhradě. Pokud obec v 7 dnech stížnosti nevyhoví, předá ji krajskému úřadu, jenž do 15 dnů buď její výši potvrdí, nebo ji sníží anebo obci přikáže, aby zjednala nápravu (a stanovila novou výši). Zákon ukládá zvláštní povinnost zveřejnit každé rozhodnutí o stížnosti na výši úhrady způsobem umožňujícím dálkový přístup[25].

Jestliže obec žádost správním rozhodnutím zcela nebo zčásti odmítla, protože podle jejího názoru informace nebylo možné poskytnout, může žadatel podat do 15 dnů **odvolání.** To se podává u obce, která je musí do 15 dnů od doručení předložit spolu se spisem krajskému úřadu (pokud odvolání sama nevyhoví v autoremeduře podle správního řádu). Ten o odvolání musí rozhodnout do 15 dnů od předložení[26].

15.2.8 Výroční zpráva

Každý povinný subjekt a tedy i každá obec musí zpracovat a do 1. března následujícího roku zveřejnit *výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací,* která obsahuje údaje stanovené zákonem[27], především počty podaných žádostí o informace, počty vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádostí a počty podaných odvolání. Výroční zpráva se zveřejňuje v rámci povinně zveřejňovaných informací, tedy i na internetu.

15.2.9 Zákon o právu na informace o životním prostředí

Kromě informačního zákona upravuje přístup k informacím též zvláštní zákon o právu na informace o životním prostředí[28]. Proto je-li po obci požadováno poskytnutí informace o životním prostředí [*informace o životním prostředí* je vymezena v § 2 písm. a) zmíněného zákona], postupuje obec přímo podle tohoto zvláštního zákona a užití informačního zákona je vyloučeno.

15.2.10 Některé typické žádosti o informace v podmínkách obcí

Častými jsou **žádosti o poskytnutí kopií smluv, které obec uzavřela**. Takovou smlouvu bude obvykle třeba poskytnout, avšak bez uvedení zákonem chráněných skutečností, tedy po vyloučení obchodního tajemství, osobních údajů apod. Soudy výslovně dovodily, že obsahuje-li smlouva obchodní tajemství, nelze její vydání odmítnout jako celek, ale pouze v té části, v níž údaje ve smlouvě obsažené skutečně mají parametry obchodního tajemství. Obdobně je třeba postupovat i v případě jiných chráněných údajů. Vždy je však nutné poskytnout údaje o rozsahu a příjemci veřejných prostředků, ať již půjde o fyzickou nebo právnickou osobu. V případě fyzické osoby jsou takovými údaji jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků[29]. Prakticky tedy žadatel obvykle obdrží kopii smlouvy se začerněnými chráněnými částmi a současně rozhodnutí o tom, že žádost bylo nutné v části odmítnout pro zákonem stanovenou ochranu. Žádost lze v tomto případě vyřídit i odkazem na zveřejněnou smlouvu v Registru smluv[30] (měla-li obec povinnost v něm smlouvu zveřejnit).

Jinými typickými žádostmi jsou **žádosti o poskytnutí kopií usnesení a zápisů z jednání rady nebo zastupitelstva.** I tyto dokumenty lze vydat jen po odstranění chráněných údajů (nejčastěji osobních údajů)[31]. Anonymizace se však neuplatní u žadatelů, kteří mají k těmto dokumentům zabezpečen obsahově neomezený přístup podle zákona o obcích, tedy u zastupitelů, občanů obce a dalších osob[32].

22) § 4a informačního zákona
23) podle § 16a odst. 1 písm. b) nebo c) informačního zákona
24) zde podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona
25) § 5 odst. 1 písm. i) informačního zákona
26) § 16 informačního zákona
27) § 18 informačního zákona
28) zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž provádí čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
29) § 8b odst. 3 informačního zákona
30) § 6 informačního zákona
31) Anonymizaci je třeba provést i v případě zveřejňování těchto dokumentů na úřední desce nebo na internetových stránkách.
32) § 16 a 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Specifickou kategorii žádostí představují požadavky na zpřístupnění **zvukových nebo obrazových záznamů z jednání zastupitelstva obce.** Takový záznam obec není povinna pořizovat. Pokud tak ovšem učiní a v době podání žádosti jej dosud má, musí s tímto záznamem nakládat identicky jako s jakoukoli jinou informací, tj. musí ze záznamu odstranit ty části, v nichž by byly obsaženy zákonem chráněné údaje, a takto upravený záznam vydat. Zjednodušeně řečeno lze říci, že záznam lze poskytnout za stejných podmínek jako zápis z jednání zastupitelstva. V případě záznamů však kromě ochrany samotných informací lze uvažovat i o ochraně zaznamenaných projevů přítomných osob (zejména vizuálního projevu a podoby vystupujících). Tato ochrana však nebude ve většině případů nezbytná, neboť nový občanský zákoník umožňuje i bez souhlasu zaznamenaných osob pořizovat nebo užívat zvukový záznam v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu[33]. Úřad pro ochranu osobních údajů vydal ke způsobu zpřístupňování zvukových či obrazových záznamů z jednání zastupitelstva, jakož i ke zpřístupňování zápisů (včetně jejich zveřejňování na internetu) stanoviska, podle nichž je vhodné postupovat[34].

Od záznamů je nutné odlišit **on-line přenosy ze zasedání zastupitelstva,** které ochraně osobních údajů nepodléhají (pokud přenos není současně zaznamenáván) a které tedy lze snímat bez omezení. Je též nutné odlišit případy, kdy si **záznam ze zasedání pořizují přítomné osoby samy**. Platí totiž, že každá přítomná osoba si může pro svou vlastní potřebu pořídit zvukový nebo obrazový záznam i bez souhlasu zastupitelstva obce nebo osob přítomných při zasedání, přičemž zastupitelstvo obce není oprávněno takové pořizování zakázat (ledaže by způsob „natáčení" rušil a zcela znemožňoval pokračovat v zasedání).

Samostatnou oblast představuje zpřístupňování informací **o zaměstnancích (úřednících) obce a o volených představitelích**. Zde je třeba připomenout ustanovení zákona o ochraně osobních údajů[35], resp. po účinnosti adaptačního zákona ke GDPR, tedy k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů (obsahově identické) ustanovení informačního zákona[36], které umožňuje i bez souhlasu fyzické osoby poskytnout *osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.* Bude tedy možné poskytnout například informaci o tom, že určitá osoba pracuje na obecním úřadě, jakou má funkci (pracovní zařazení), jaké úkoly plní apod.

Ústavní soud v nedávné době vymezil podmínky, za nichž lze zpřístupnit **údaj o platu či odměně konkrétního zaměstnance obce**. Dovodil, že poskytnutí takové informace je možné jen za velmi striktně daných podmínek[37]. Informaci o platu lze poskytnout, jestliže účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; informace samotná se týká veřejného zájmu; žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa"; informace existuje a je dostupná[38]. **Informaci o odměně neuvolněného či uvolněného zastupitele však lze poskytnout bez tohoto omezení,** platový nález se na tuto informaci nevztahuje.

15.2.11 Zveřejňování informací podle zvláštních právních předpisů

Povinnost obce zveřejňovat různé informace vyplývá i z celé řady dalších právních předpisů. Z nich lze výběrově zmínit následující zásadní okruhy povinně zveřejňovaných informací:

a) zveřejňování smluv podle zákona o Registru smluv

Této otázce je věnována samostatná kapitola.

b) zveřejňování informací z oblasti dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je obec povinna zveřejnit:

- **program pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí** (pokud jej obec vydala). Program zveřejní obec na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty pro podání žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc;
- **veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, včetně jejích dodatků**. Smlouvu obec zveřejní na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy nebo jejího dodatku. Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci do výše 50 000 Kč se nezveřejňuje. Veřejnoprávní smlouva včetně dodatků musí být zveřejněna nejméně po dobu tří let ode dne zveřejnění.

c) zveřejňování „rozpočtových" informací podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se zveřejňují z rozpočtové oblasti následující dokumenty:

- **návrh střednědobého výhledu rozpočtu, návrh rozpočtu** a **návrh závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření** (na internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jejich projednávání na zasedání zastupitelstva);
- **schválený střednědobý výhled rozpočtu, rozpočet** a **závěrečný účet včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření** a případné **rozpočtové provizorium** (na internetových stránkách do 30 dnů ode dne jejich schválení a současně se oznámí na úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby). Identicky se zveřejňují přijatá **rozpočtová opatření.**

33) § 88 odst. 2 občanského zákoníku.
34) stanoviska č. 2/2013 a č. 2/2004, dostupná na http://www.uoou.cz/
35) § 5 odst. 2 písm.f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
36) § 8a odst. 2 informačního zákona. V době přípravy tohoto textu nebyl adaptační zákon ke GDPR dosud přijat, v textu uvedené ustanovení proto vychází z návrhu projednávaného Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 139 8. volebního období (http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=139).
37) vymezených v nálezu sp. zn. IV.ÚS 1378/16 (tzv. platový test)
38) podrobnosti v metodickém textu Ministerstva vnitra, dostupném na http://www.mvcr.cz/odk

d) zveřejnění smlouvy uzavřené podle zákona o zadávání veřejných zakázek

Podle zákona o zadávání veřejných zakázek[39] je obec jako veřejný zadavatel povinna zveřejnit na profilu zadavatele **smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků**, a to do 15 dnů od jejich uzavření nebo od konce každého čtvrtletí v případě veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému. Zákon z této povinnosti stanoví určité výjimky, zejména pak výjimku pro smlouvy na veřejné zakázky, jejichž cena nepřesáhne 500 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

15.3 Participace občanů na činnosti obce

Zákon o obcích[40] vymezuje specifická oprávnění, která občanům obce umožňují (proti jiným osobám) vyšší míru účasti na činnosti obce a na rozhodování jejích orgánů. Zákon předně ***deklaruje*** právo volit a být volen do zastupitelstva obce a právo hlasovat v místním referendu, obojí za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy (tato práva tedy zákon o obcích nezakládá a my se jimi v této kapitole nezabýváme). Zákon o obcích ovšem sám ***konstituuje*** právo *vyjadřovat stanoviska na zasedání zastupitelstva, stanoviska k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu,* dále právo *nahlížet do některých specifických dokumentů obce* a právo *obracet se na obecní orgány s podněty, připomínkami a s požadavky na projednání.*

Práva, která jsou **založena** přímo zákonem o obcích, náležejí *občanům obce, kteří dosáhli věku 18 let.* Občanem obce je osoba, která má české státní občanství a která je v obci hlášena k trvalému pobytu. Kromě toho náležejí též *fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let a na území obce vlastní nemovitost*[41], a *fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena*[42] (prakticky jde jen o občany Evropské unie).

15.3.1 Aktivní účast na zasedání zastupitelstva obce

Zákon o obcích v § 93 odst. 3 stanoví, že zasedání zastupitelstva jsou veřejná. Zasedání se tedy může zúčastnit každý bez ohledu na svůj *právní vztah* k obci. Jeho účast je však zákonem chápána jen jako účast pasivní.

S možností aktivní participace občanů obce na průběhu zasedání ovšem zákon počítá[43]. Podle něho může občan obce *vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.* Jinak řečeno, každý občan obce má nárok na to, aby mohl vystoupit a prezentovat svůj názor na projednávanou záležitost.

Zákon předpokládá, že občan bude vyjadřovat stanovisko k věci ***projednávané***. To znamená, že slovo mu musí být dáno dříve, než zastupitelstvo o věci rozhodlo (přistoupilo k hlasování). Není ale rozhodné, zda se tak stane až po rozpravě zastupitelů nebo před ní. Je rovněž možné, aby diskuse k projednávané věci probíhala *smíšeně*, bez ohledu na to, zda vystupujícím je zastupitel či občan obce. Není možné, aby byl pro vystoupení občanů vyhrazen jeden „svodný" bod například na začátku zasedání. Optimální je, pokud občané mohou vystoupit v rámci konkrétního projednávaného bodu.

Podrobnosti pro výkon tohoto práva lze upravit v ***jednacím řádu zastupitelstva***. Ten může právo přiměřeně usměrnit, nemůže je však právně ani fakticky vyloučit. Obvykle bývá omezena délka vystoupení (za minimální lze považovat 3 až 5 minut), případně vyloučení opakovaného vystoupení k jednomu bodu.

Občan musí vyjadřovat své stanovisko k ***projednávané věci***. Pokud nehovoří k projednávané věci (k věci zařazené na program zasedání) nebo pokud hovoří v rozporu s jednacím řádem, může mu předsedající odejmout slovo. Taková možnost by měla být výslovně uvedena v jednacím řádu, nelze však vyloučit užití tohoto opatření i bez úpravy v jednacím řádu. Při porušení tohoto práva se může dotčený občan obce bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Jiná osoba, než je občan obce (a další oprávněné osoby), vystoupit na zasedání může, pokud mu však tuto možnost zastupitelstvo samo poskytne (kromě člena vlády nebo jím určeného zástupce, senátora, poslance, nebo zástupce orgánů kraje není takové vystoupení nárokové). Není tedy právní nárok, aby jiné osobě než občanovi obce (a ostatním oprávněným osobám) bylo umožněno vystoupit.

Zákon o obcích dále reguluje specifické oprávnění občana obce *vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce.* Toto právo odpovídá povinnosti obce zveřejnit návrh rozpočtu nebo závěrečného účtu[44] podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů[45].

Od práva vyjádřit stanovisko k projednávané věci je třeba odlišit vystupování občanů v rámci obecného bodu ***diskuze*** či ***podněty občanů***. Takový bod slouží k vyjádření jakéhokoli názoru občana na činnost obce a má být jakousi *diskuzní arénou* pro zastupitele a občany. Zařazení takového bodu je vhodné, nikoli však povinné.

39) § 219 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
40) § 16 zákona o obcích
41) § 16 odst. 3. zákona o obcích
42) § 17 zákona o obcích; dále hovoříme jen o občanovi obce, nicméně zde uvedené závěry se vztahují i na tyto další dvě zákonem předpokládané kategorie oprávněných osob
43) § 16 odst, 2 písm. c) zákona o obcích
44) podle § 11 odst. 3 a § 17 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
45) Kromě možnosti vyjádřit se ke zveřejněnému návrhu závěrečného účtu a návrhu rozpočtu předpokládá zákon o rozpočtových pravidlech též možnost vyjádřit se k návrhu střednědobého výhledu rozpočtu (§ 3 odst. 3). Ačkoli tato možnost není v § 16 zákona o obcích výslovně uvedena, platí, že právo vyjádřit se k návrhu střednědobého výhledu rozpočtu zakládá přímo zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

15.3.2 Právo nahlížet do některých dokumentů

Občanovi obce zakládá zákon o obcích i oprávnění nahlížet do některých základních dokumentů obce. Občan obce má právo[46] *nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.*

Do těchto dokumentů může občan obce *nahlížet*, případně si z nich pořizovat *výpisy.* S ohledem na současný stav techniky (a na judikaturu správních soudů) si může občan pořídit „výpis" i vlastním záznamovým zařízením, například digitálním fotoaparátem. Občan může žádat i poskytnutí *kopie* těchto dokumentů.

Občan obce má nárok na neomezený přístup k těmto dokumentům z hlediska jejich obsahu. Proto i kdyby tyto dokumenty obsahovaly osobní údaje nebo jiné zákonem chráněné informace, nemůže obec jejich zpřístupnění občanovi odmítnout. V tom je postavení občana obce oproti jiným případným zájemcům o tyto dokumenty privilegované. Pokud usnesení odkazuje na přílohu, je tato (její příslušná část) součástí usnesení a i do ní je možné nahlížet.

Nejvyšší správní soud v nedávné době konstatoval, že pro vyřízení žádosti občana obce podle zmíněného ustanovení zákona o obcích se subsidiárně použijí *procesní postupy* dané zákonem o svobodném přístupu k informacím. Proto podá-li občan obce žádost o informace uvedené v tomto ustanovení písemně, musí být žádost v souladu s tímto zákonem vyřizována, tj. *nahlédnutí* mu musí být umožněno do 15 dnů a občan se může proti neposkytnutí bránit stížností nebo odvoláním. Vzhledem k užití informačního zákona může občan obce žádat i poskytnutí *kopie* těchto dokumentů (obec však může požadovat úhradu za toto poskytnutí[47]).

Zákon o obcích zakládá občanovi přístup k *usnesením* i k *zápisům* z jednání zastupitelstva obce a k (pouze) *usnesením* ze schůzí rady obce. Pokud by občan obce požadoval kopii celého *zápisu ze schůze rady obce*, uplatní se pro vyřízení takové žádosti v plném rozsahu informační zákon. Zápis by tedy musel být poskytnut s odstraněním všech zákonem chráněných informací, zejména osobních údajů. V případě zápisu ze schůze rady obce tedy občan obce privilegovaný přístup oproti jiným žadatelům nemá. Zbývá dodat, že *neveřejnost schůzí rady obce* není podle správních soudů sama o sobě důvodem pro neposkytnutí zápisu pořízeného z takové schůze.

15.3.3 Právo podávat podněty obecním orgánům

Ustanovení zákona o obcích[48] dává občanovi obce právo *požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů*, a také právo *podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.*

Vztah těchto dvou ustanovení zákon výslovně neřeší, právní nauka však dovodila, že v prvním případě směřuje právo vůči zastupitelstvu a radě obce (právo požadovat projednání záležitosti), zatímco v případě druhém (připomínky, návrhy a podněty) směřuje vůči ostatním obecním orgánům, typicky vůči obecnímu úřadu, starostovi či obecní policii.

Právu požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce odpovídá povinnost zařadit takový požadavek do *návrhu* programu zasedání zastupitelstva či rady. Navazující způsob vyřízení takového požadavku se pak liší v závislosti na tom, zda jde o žádost prostou či kvalifikovanou. Je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, hovoří se o tzv. kvalifikované žádosti, které odpovídá povinnost zastupitelstva (rady) danou věc na program zasedání zařadit, otevřít příslušný bod, umožnit občanům obce vyjádřit k věci své stanovisko (nejde-li o neveřejnou schůzi rady obce). Nejde-li o kvalifikovanou žádost, *může* zastupitelstvo či rada při schvalování návrhu programu rozhodnout, že požadavku nevyhoví a věcí se nebude zabývat. Ani v jednom případě však není povinností zastupitelstva přijmout k projednané záležitosti jakékoli rozhodnutí (usnesení).

Od práva požadovat projednání na zastupitelstvu obce je třeba odlišit **právo navrhnout zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce.** Toto právo mají jen osoby uvedené v ustanovení zákona o obcích[49], nikoli každý občan obce, a to ani s odkazem na jeho právo vyjadřovat se na probíhajícím zasedání[50]. Vznese-li občan obce požadavek na projednání určité záležitosti přímo při zasedání zastupitelstva (například v bodě *diskuze*), není nutné ihned na zasedání věc projednat a vyřídit; požadavek je nutné vyřídit v intencích zákona o obcích[51], tj. do 90 dnů.

Obrací-li se občan obce na jiné obecní orgány (například na *starostu obce, obecní úřad, obecní policii)* **s podněty, návrhy či připomínkami**, je jeho požadavek vyřizován podle zákona o obcích[52] (kromě specifických případů petic či stížností podle zvláštních zákonů). Na rozdíl od požadavku adresovaného zastupitelstvu nebo radě, který musí být věcně vyřízen, jen jde-li o tzv. kvalifikovanou žádost, počítá v případě ostatních obecních orgánů zákon s tím, že věcně bude ve stanovených lhůtách vyřízena každá žádost.

Žádosti občanů podle zmíněných ustanovení zákona o obcích mohou být učiněny nejen písemně, ale i ústně (požadavky správního řádu se zde neuplatní). Zákon s písemnou formou počítá pouze u kvalifikované žádosti, neboť hovoří o žádosti *podepsané* nejméně 0,5 % občanů obce.

46) §16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích
47) § 17 informačního zákona
48) § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích
49) § 94 odst. 1 zákona o obcích
50) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích
51) § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích
52) § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

15.4 Práva zastupitele

Zákon o obcích[53] vám jako členům zastupitelstva obce stanoví určitá „základní" práva, která jsou spojena s výkonem mandátu, respektive která jsou součástí mandátu (jako člen zastupitelstva obce máte samozřejmě i celou řadu dalších oprávnění i povinností, která jsou vymezena v dalších částech zákona).

Podle § 82 zákona o obcích máte při výkonu své funkce právo

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

15.4.1 Právo předkládat návrhy na projednání

Zákon o obcích[54] opravňuje každého člena zastupitelstva obce podávat zastupitelstvu obce nebo radě obce návrhy na projednání. Ve vztahu k zastupitelstvu obce zákon toto právo dále upřesňuje[55], když rozlišuje předkládání návrhů k zařazení na pořad jednání *připravovaného zasedání zastupitelstva obce* a podávání návrhů k zařazení na program *v průběhu zasedání zastupitelstva obce*. Podrobnosti o podávání návrhů ani způsob jejich vyřízení zákon blíže neupravuje a ponechává tak poměrně širokou možnost regulace v jednacím řádu zastupitelstva obce[56]. Jakékoli zastupitelstvem zvolené řešení však musí vždy respektovat podstatu tohoto práva, která sice nespočívá v povinnosti jakýkoli podaný návrh vždy věcně projednat, ale v povinnosti zastupitelstva obce se s předloženým návrhem seznámit a následně rozhodnout, zda jej věcně projedná, tj. zda jej zařadí do programu svého zasedání.

Jako člen zastupitelstva můžete podat návrh na projednání především před zasedáním zastupitelstva obce. Tomuto právu odpovídá, jak už uvedeno, povinnost zastupitelstva rozhodnout, zda návrh na svůj program skutečně zařadí, tj. zda jej věcně projedná. Svůj návrh proto musíte předložit zastupitelstvu, které jediné může takové rozhodnutí učinit. O (ne)zařazení vašeho návrhu na program připravovaného zasedání zastupitelstva tedy nemůže „závazně" rozhodnout rada obce (ani starosta obce v obcích, v nichž není rada obce volena).

Pokud obec obdrží váš návrh na projednání určité záležitosti, je vhodné jej „bez dalšího" zařadit do návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva, který musí být zveřejněn[57] na úřední desce obecního úřadu nejméně sedm dní před tímto zasedáním.

Zákon o obcích nestanoví formu ani náležitosti podaného návrhu, i ty však může upravit jednací řád. Pokud tak neučiní, můžete volit jakoukoli formu, byť nejčastější bude forma písemná. Jednací řád může stanovit i způsob doručení (například v listinné nebo elektronické podobě apod.), jakož i přiměřené náležitosti takového návrhu (například povinnost v rámci předloženého návrhu navrhnout i formulaci usnesení).

Každé zasedání by mělo mj. mít schválený program[58] (slovy zákona *pořad*). Právu zastupitele podat návrh na projednání proto odpovídá povinnost zastupitelstva rozhodnout, zda navrženou záležitost projedná či nikoli, tedy zda ji na svůj program zařadí.

Právo navrhovat projednání určité záležitosti máte však i v průběhu zasedání[59]. Platí, že *o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce.* Jako člen zastupitelstva jste tedy oprávněn(a) v zásadě kdykoli v průběhu zasedání (nestanoví-li jednací řád jinak) učinit návrh na zařazení nového bodu programu a zastupitelstvo o rozšíření svého programu musí hlasovat. V minulosti bylo takové dodatečné rozšíření programu konfrontováno s § 93 odst. 1 zákona o obcích, neboť nově zařazované body nemohly být součástí zveřejněného návrhu programu. Ústavní soud nicméně v tomto postupu neshledal porušení zákona, respektive ústavního pořádku.

15.4.2 Právo vznášet dotazy, připomínky a podněty

Zákon o obcích vám také dává právo[60] *vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musíte obdržet do 30 dnů.*

Toto právo se někdy označuje jako *právo interpelace* a je nutné je odlišovat od práva zastupitele na informace[61]. V případě tohoto práva se totiž svou podstatou nejedná o získávání informací, ale o iniciování rozhodnutí, v obecné rovině o podnět k řešení otázek, které zastupitel považuje za nutné. Ve vztahu k tomuto právu se proto neuplatní zákon o svobodném přístupu k informacím jako v případě práva zastupitele na informace.

15.4.3 Právo zastupitele na informace

Podle zákona o obcích[62] máte *při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec*

53) § 82 zákona o obcích
54) § 82 písm. a) zákona o obcích
55) § 94 zákona o obcích
56) § 96 zákona o obcích
57) § 93 odst. 1 zákona o obcích
58) § 95 odst. 1 zákona o obcích
59) § 94 odst. 2 zákona o obcích
60) § 82 písm. b) zákona o obcích
61) podle § 82 písm. c) zákona o obcích
62) tamtéž

založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Informace, které se týkají funkce člena zastupitelstva obce však zmíněné ustanovení podrobněji nespecifikuje a neupravuje ani rozsah, v němž má člen zastupitelstva k těmto informacím garantovaný přístup, tj. nestanoví, zda zastupitel může v souvislosti s výkonem své funkce získat i informace, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany (například osobní údaje, obchodní tajemství apod.).

Člen zastupitelstva se podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, proto budou především **informace, které se** vztahují **k rozhodovacím pravomocem tohoto obecního orgánu**. Mezi ně náleží informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce[63] i informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit[64].

Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i **ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů než je zastupitelstvo, i když v nich zastupitelstvo nemá ani potenciální rozhodovací oprávnění.** Jde o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce[65], dále o informace, vztahující se k pravomocem starosty obce[66] a k úkolům tajemníka obecního úřadu například v personální oblasti[67], které si z jejich povahy zastupitelstvo nemůže vyhradit. I když v těchto záležitostech není dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady či starosty obce (případně obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace *a priori* vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce.

Naopak mezi informace, které se netýkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, budou náležet **informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti** (jinými orgány než zastupitelstvem obce).

Lze tedy shrnout, že **informace, odpovídající § 82 písm. c) jsou veškeré informace, které se týkají samostatné působnosti obce.** Budete-li jako zastupitel požadovat informace jiné, tedy informace z působnosti přenesené, budete muset využít postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím a informace získáte v zásadě ve stejném (omezeném) rozsahu jako jakýkoli jiný žadatel.

Informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce, tedy k výkonu zastupitelstvu svěřené samostatné působnosti (případně k zastupitelstvu výjimečně svěřené působnosti přenesené), vám musejí být poskytnuty v zásadě vždy bez omezení (včetně případných zaznamenaných osobních údajů a obchodního tajemství, byť u osobních údajů lze v mimořádných případech, v nichž by zpřístupnění osobního údaje zastupiteli znamenalo neproporcionální zásah do ochrany osobních údajů, tyto údaje vyloučit). Komplexní znalost těchto informací je totiž faktickou podmínkou, abyste se jako zastupitel mohl účinně podílet (nebo alespoň potenciálně podílet) na konkrétním rozhodování zastupitelstva obce. Zpřístupnění údajů členovi zastupitelstva ovšem neznamená, že můžete dotčené údaje bez dalšího volně šířit či využívat. Jestliže členovi zastupitelstva byly v souladu se zákonem poskytnuty určité informace (například osobní údaje či obchodní tajemství), které jinak nejsou volně šiřitelné či zveřejnitelné, odpovídáte (nikoli obec, která vám dané informace poskytla v souladu se zákonem) i za jejich případné zneužití (ať již úmyslné, nebo nedbalostní).

Pokud jako člen zastupitelstva obce žádáte po orgánech obce při výkonu své funkce informace podle § 82 zákona o obcích, máte právo na jejich bezplatné poskytnutí. Úhradu nákladů lze po vás požadovat pouze tehdy, pokud by byly náklady na jejich poskytnutí pro obec nepřiměřeně zatěžující a současně pokud nevyužijete jiné obcí nabízené formy umožňující bezplatné získání informací (například nahlédnutím do dokumentu, pořízením výpisu).

Nejvyšší správní soud se vyjádřil k otázce, jakým způsobem má obec vyřídit požadavek člena zastupitelstva obce na poskytnutí informací podle zákona o obcích[68]. Dospěl k závěru, podle něhož je nutné subsidiárně aplikovat procesní pravidla plynoucí z informačního zákona, ve znění pozdějších předpisů[69]. To znamená, že požádáte-li o zpřístupnění informací s odkazem na zmíněné ustanovení zákona o obcích ústně (například při osobní návštěvě) a nebudete-li spokojeni s vyřízením, je třeba podat žádost znovu písemně. Nebudete-li spokojeni ani poté, máte možnost podat odvolání proti neposkytnutí informace, respektive stížnost za podmínek daných informačním zákonem[70]. Příslušným k rozhodnutí o vašem odvolání nebo stížnosti je krajský úřad.

Zbývá dodat, že v nedávné době se Nejvyšší správní soud znovu zabýval rozsahem práva zastupitele na informace, respektive procesním režimem pro vyřizování žádostí zastupitelů o informace (z hlediska aplikace informačního zákona na tyto žádosti). Dopady tohoto judikátu na výklad ustanovení zákona o obcích však bude nutné vyhodnotit a vyčkat na navazující judikaturu správních soudů, případně i soudu Ústavního[71].

15.5 Radniční periodika

Zákon o obcích ani tiskový zákon[72] v minulosti neobsahovaly zvláštní úpravu tzv. *radničních periodik.* Výslovná

63) § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích
64) § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4)
65) § 102 odst. 2 zákona o obcích
66) § 103 odst. 4 zákona o obcích
67) § 110 zákona o obcích
68) § 82 písm. c) zákona o obcích
69) rozsudek č.j. 8 Aps 5/2012-47
70) § 16 a 16a informačního zákona
71) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2018, č. j. 4 As 7/2018-48
72) zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

úprava této specifické tiskoviny byla do českého právního řádu zavedena až novelou tiskového zákona[73].

Periodickým tiskem jsou podle tiskového zákona[74] noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. **Periodickým tiskem územního samosprávného celku**[75] (v dalším textu jako „radniční periodikum") pak je periodický tisk, jehož vydavatelem je obec, kraj nebo hlavní město Praha nebo jeho městská část. Periodickým tiskem územního samosprávného celku je i takový tisk, jehož vydavatelem je právnická osoba zřízená či založená územním samosprávným celkem či společně více územními samosprávnými celky nebo právnická osoba, kterou územní samosprávný celek sám nebo spolu s dalšími územními samosprávnými celky ovládá podle zákona o obchodních korporacích. Periodickým tiskem územního samosprávného celku je i periodický tisk, jehož obsah, vydání a veřejné šíření zajišťuje jiný vydavatel na základě smlouvy s územním samosprávným celkem či společně s více územními samosprávnými celky.

Rozhodnutí o tom, zda obec bude vydávat radniční periodikum, přísluší radě obce v tzv. nevyhrazené pravomoci[76]. Obvykle však bývá takové rozhodnutí přenecháno s ohledem na jeho význam (a konec konců i s ohledem na náklady spojené s jeho vydáváním) zastupitelstvu obce.

15.5.1 Obecné požadavky pro radniční periodika

Tiskový zákon klade na vydavatele radničního periodika specifické nároky. Vydavatel je **povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o obci** a **přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení**, která vyjadřují názory členů zastupitelstva obce a která se týkají této obce[77]. Co je přiměřeným prostorem zákon nevymezuje, využitelná precedentní judikatura dosud není. Nepochybně však účelem zákona není vydávat sdělení zastupitelů v neomezeném znění. Periodikum by mělo být vyvážené, prostor pro názory vedení města a prostor pro názory opozice by měly být v rovnováze. Zákonu nebude odporovat ani takový postup, při němž bude vedle sdělení zastupitele publikováno i stanovisko vedení obce. Problematické by však mohlo být redakční krácení příspěvků zastupitelů – mělo by probíhat pokud možno v dohodě s dotčenými zastupiteli.

Vydavatel radničního periodika je rovněž povinen zajistit, aby na každém vydání bylo uvedeno označení **periodický tisk územního samosprávného celku**.

15.5.2 Právo zastupitele vůči obsahu radničních periodik

Tiskový zákon upravuje dále vlastní *opravný mechanismus* v případě, že v radničním periodiku nebylo zveřejněno sdělení zastupitele. Podle něj[78] máte jako člen zastupitelstva **právo požadovat uveřejnění tzv. doplňující informace**, jestliže vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku

a) neuveřejní vaše sdělení po dobu 3 měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli,
b) neuveřejní vaše sdělení v nejbližším následujícím vydání, pokud ve lhůtě 3 měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli není vydáno, nebo
c) uveřejní vaše sdělení, avšak budete mít za to, že vám vydavatel neposkytl přiměřený prostor.

Žádost o uveřejnění *doplňující informace* musí mít písemnou formu a musí obsahovat návrh znění doplňující informace, jež má být uveřejněna. Tato žádost musí být vydavateli doručena nejpozději do 3 měsíců od okamžiku, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující uplatnění požadavku na uveřejnění doplňující informace[79]. Vydavatel musí uveřejněnou informaci označit slovy *doplňující informace.*

Vydavatel má mj. povinnost uveřejnit doplňující informaci do 8 dnů ode dne doručení žádosti. Není-li to možné, v jeho nejbližším vydání (o takovém postupu musí být zastupitel ve stejné lhůtě informován).

Jestliže vydavatel neuveřejní doplňující informaci anebo nedodrží-li zákonem stanovené podmínky tohoto uveřejnění, rozhodne o povinnosti uveřejnit doplňující informaci na návrh osoby, která o jejich uveřejnění žádala, soud. Návrh musí být podán soudu do 15 dnů po uplynutí lhůty stanovené pro uveřejnění doplňující informace, jinak právo domáhat se tohoto uveřejnění prostřednictvím soudu zaniká.

Doplňující informaci je nutné odlišovat od obecného **práva na odpověď,** které také upravuje tiskový zákon[80]. Podle něj *jestliže bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby, má tato osoba právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi. Vydavatel je povinen na žádost této osoby odpověď uveřejnit.* Doplňující informace se tedy týká postoje zastupitele k záležitosti obce, právo na odpověď jeho případné reakce na sdělení, která se týkají osoby samotného zastupitele. Podobně je třeba odlišit *doplňující informaci* od **dodatečného sdělení**[81].

15.6. Vyřizování petic a stížností

15.6.1. Vyřizování petic

Petiční právo je jedním ze základních práv a svobod, které jsou zaručeny Listinou základních práv a svobod[82]. Každý má právo se sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi,

73) provedenou zákonem č. 305/2013 Sb., s účinností od 31, října 2013
74) § 3 písm. a) tiskového zákona
75) § 3 písm. g) tiskového zákona. V dalším textu užíváme též označení *radniční periodikum* a problematice se věnujeme z pohledu obce.
76) § 102 odst. 3 zákona o obcích
77) § 4a tiskového zákona
78) § 11a tiskového zákona
79) § 15a tiskového zákona
80) § 10 tiskového zákona
81) § 11 tiskového zákona
82) čl. 18 Listiny základních práv a svobod

návrhy a stížnostmi *ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu*.

15.6.1.1. Vyřizování petic směřujících do přenesené působnosti obce

Toto právo v oblasti přenesené působnosti (tj. výkonu státní správy delegované územním samosprávným celkům) provádí petiční zákon[83]. Petice je žádost, návrh či stížnost a jsou ji povinny přijímat a vyřizovat mimo jiné i obce.

Obec musí petici přijmout, a to i v případech, kdy věc, jíž se petice týká, nepatří do její působnosti. Pokud tato situace nastane, je obec povinna tuto petici do 5 dnů postoupit příslušnému orgánu a vyrozumí o tomto postoupení podatele. V ostatních případech je obec povinna do 30 dnů obsah petice posoudit a písemně odpovědět podateli. Podrobná pravidla přijímaní, projednávání a vyřizování petic stanoví obec svým vnitřním předpisem, přičemž v prostředí obcí se jedná o pravidla pro vyřizování petic a stížností, která jsou vydávána radou obce[84]. Na druhou stranu s nevydáním těchto pravidel nejsou spojeny žádné důsledky.

15.6.1.2. Vyřizování petic směřujících do samostatné působnosti obce

Petice směřující do oblasti samostatné působnosti obce vyřizuje obec podle zákona o obcích. **Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo[85]:**

- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce[86]; pokud je žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být záležitost projednána na zasedání rady nejpozději do 60 dnů a na zasedání zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů,
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty[87], přičemž orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů a jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Zatímco první možnost se aplikuje pro petice adresované zastupitelstvu nebo radě obce (a k jejímu vyřízení je třeba věc těmto orgánům předložit), druhá možnost se použije pro petice, které se týkají samostatné působnosti v kompetenci jiného orgánu obce.

Může nastat situace, kdy se na obec v záležitosti samostatné působnosti obrátí fyzická osoba, která není občanem obce ani na území obce nevlastní nemovitost a nesvědčí jí tudíž práva občana obce. I taková podání by měla obec v souladu s principy dobré správy vyřídit[88]. Konkrétní postup je možné opět upravit v pravidlech pro vyřizování petic a stížností.

15.6.2. Vyřizování stížností

15.6.2.1. Stížnost podle správního řádu

Stížností podle správního řádu[89] je takové podání fyzické či právnické osoby, v jehož rámci si tato osoba (stěžovatel) stěžuje na

- chování či projevy úřední osoby,
- na nesprávný úřední postup.

Tato stížnost má jen podpůrný charakter. Podání se tedy vyřizuje jako stížnost jedině tehdy, pokud zákon nestanoví jiný způsob ochrany práv podatele[90].

Předpokladem pro uplatnění ustanovení správního řádu o vyřizování stížností je skutečnost, že se jedná o postup orgánu obce podle správního řádu.

15.6.2.1.1 Co musí stížnost obsahovat, aby se jí obec musela zabývat?

Stížnost musí mít náležitosti, které stanoví správní řád[91]. Ze stížnosti by proto mělo být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co se navrhuje. Stížnost by měla obsahovat především ty náležitosti, které jsou třeba pro její vyřízení. Pokud stížnost nemá všechny náležitosti kvalifikovaného podání, je vhodné vyzvat stěžovatele k jejich doplnění v přiměřené lhůtě. Současně obec stěžovatele poučí, že pokud nejasnosti, které by bránily dalšímu postupu, neodstraní, stížností se nebude dále zabývat.

Stížnost může být podána písemně, ústně, faxem, dálnopisem nebo elektronicky (datovou schránkou nebo elektronickou poštou s uznávaným elektronickým podpisem).

Stížnost přijímá správní orgán (obec), který vede řízení. Pokud nelze ústní stížnost vyřídit ihned, sepíše o ní správní orgán písemný záznam.

15.6.2.1.2 Postup obce při vyřizování stížnosti

Příjemce stížnosti (obec) řádně prošetří všechny skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, provede místní šetření, vyžádá si dokumenty, které bezprostředně s obsahem stížnosti souvisejí, případně stanoviska správních orgánů, kterých se věc týká.

Stížnost vyřizuje správní orgán (obec) bez zbytečných průtahů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány, a to nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení. O překročení lhůty je vhodné stěžovatele informovat.

Vyrozumění o vyřízení stížnosti je namístě písemné. Z vyrozumění o vyřízení stížnosti by mělo být zřejmé, zda podaná stížnost byla shledána *důvodnou, částečně důvodnou či nedůvodnou*. Správní orgán (obec) se v přípisu o vyřízení vypořádá se všemi body stížnosti a námitkami stěžovatele; sdělí, jaká šetření provedl a jakými úvahami se při posuzování stížnosti řídil. V odůvodnění vyřízení správní orgán (obec) rovněž uvede, o jaké skutečnosti a právní

83) zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
84) § 7 zákona o právu petičním ve spojení s §102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích
85) srovnej kapitola participace občanů na činnosti obce
86) § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích
87) § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích
88) § 175 a související ustanovení správního řádu
89) § 175 a související ustanovení správního řádu
90) například možnost podat podnět nebo podání podle § 37 správního řádu a žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti
91) § 37 správního řádu

předpisy se opírá. Stížnost se považuje za vyřízenou dnem, kdy je vyrozumění o vyřízení stížnosti vypraveno či předáno k poštovní přepravě, bez nutnosti doručování do vlastních rukou adresáta.

15.6.2.2. Stížnost podle zákona o obcích

Obdobně jako stížnost podle správního řádu podle zákona o obcích stížnost podává fyzická či právnická osoba. Stěžuje si na chování či projevy úřední osoby, na nesprávný úřední postup nebo na jinou skutečnost, kterou nelze podřadit pod působnost správního řádu. Stížnost podle zákona o obcích má totiž pouze podpůrnou povahu, což vyplývá ze skutečnosti, že pravidla pro jejich vyřizování stanoví orgán obce[92], který jejich znění může v rámci zákonných mantinelů přizpůsobit místním potřebám a nejsou tak zákonem univerzálně stanoveny pro všechny stejně. Před stížnostmi podávanými podle zákona o obcích mají přednost formy podání upravené ve správním řádu. Jako stížnost podle zákona o obcích se tedy vyřizuje jen takové podání, které nelze podřadit pod podnět podle správního řádu. Ovšem zvláště menší obce vykonávají agendu zejména v rámci své samostatné působnosti a tak u nich bude množství stížností podaných podle zákona o obcích výrazně převyšovat počet těch podle správního řádu, které směřují do výkonu agendy přenesené působnosti.

15.6.2.2.1 Co musí stížnost obsahovat, aby se jí obec musela zabývat?

Stížnost podle zákona o obcích může podat kterákoliv fyzická či právnická osoba, a to jakoukoliv vhodnou formou. Pravidla pro vyřizování petic a stížností by v této souvislosti neměla ukládat další obsahové či formální náležitosti, než které jsou stanoveny například pro stížnosti podle správního řádu. Stížnost tak lze podat písemně, ústně do protokolu či zápisu, elektronicky (datovou schránkou nebo elektronickou poštou s uznávaným elektronickým podpisem). Nedostatek formy by neměl být důvodem k jejímu odmítnutí.

Co do obsahu by ze stížnosti mělo být zřejmé, čeho se týká a čeho se stěžovatel domáhá. Jasně formulovaný obsah stížnosti totiž orgánu veřejné správy umožní, aby ji náležitě a objektivně posoudil a dospěl k závěru o její důvodnosti či nedůvodnosti.

15.6.2.2.2 Postup obce při vyřizování stížnosti

Při vyřizování stížností podle zákona o obcích se řídí obec pravidly pro jejich vyřizování, která stanoví rada obce. Pravidla budou zpravidla vycházet z právní úpravy podnětů či stížností podle správního řádu a budou obsahovat podrobnosti ohledně jejich přijímání a vyřizování. Lze doporučit, aby veškeré stížnosti byly vyřizovány písemně a nejpozději do 30, případně 60 dnů ode dne jejich přijetí.

92) podle § 102 odst. 2 písm. l) zákona o obcích se jedná o radu obce

Související předpisy

- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím
- vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

Literatura a užitečné odkazy

- Furek, Adam, Rothanzl, Lukáš, Jirovec, Tomáš: Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář, Praha: C. H. Beck, 2016
- Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš: Zákon o svobodném přístupu k informacím – praktický komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2017

16 Kraje v České republice

Ing. Lukáš Vlček

Obec – kraj – stát. Tato vertikála tvoří územní a veřejnosprávní strukturu České republiky. Protože kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky, mají významnou roli například v dopravě, regionálním rozvoji, sociálních službách, školství, zdravotnictví či životním prostředí, bude pro vás užitečné nahlédnout do jejich uspořádání a funkcí. Činnost krajů a jimi zřízených organizací se totiž každodenně významně dotýká života obcí a jejich občanů.

16.1 Základní legislativní vymezení krajů

Kraje v České republice, tak jak je známe dnes, vznikly na základě ústavního zákona[1], který platí od 1. ledna 2000.

Na území České republiky se vytvářejí tyto vyšší územní samosprávné celky[2]:

1. Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;
5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;
10. Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.

Působnost krajů pak upravuje zákon o krajích[3], kde se hovoří o tom, že kraj jako územní celek, který je vymezen hranicí území kraje, je územním společenstvím občanů, samostatně spravovaným zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad[4].

S nadsázkou můžeme říci, že kraje jsou svým způsobem fungování velmi podobné obcím, jelikož jejich agenda, orgány, práva a povinnosti atd. jsou v mnoha případech podobné. Porovnáme-li zákon o krajích a zákon o obcích,

1) ústavní zákon č. 347/1997 Sb. ze 3. prosince 1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
2) část první, článek 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb.
3) zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
4) § 1 odst. 3 zákona o krajích: *Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje (dále jen „zastupitelstvo"); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen „rada"), hejtman kraje (dále jen „hejtman") a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen „zvláštní orgán") zřízený podle zákona.*

jsou tyto normy psány a schvalovány ve stejném časovém období, s podobnou právní strukturou a terminologií.

Co je důležité – kraje mají tzv. **zákonodárnou iniciativu**. Mohou tedy předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrhy zákonů.

Obce, kraje a regiony

Česká republika se podle platné ústavy člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou **vyššími územními samosprávnými celky**. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.

Obce i kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, spravují své záležitosti samostatně, v rámci tzv. samostatné působnosti, do které může stát a jeho orgány zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem[5].

Obce i kraje mají vlastní majetek a příjmy vymezené zákonem, hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu, pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Jedná se o tzv. samostatnou působnost.

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům obcí a krajů, vykonávají orgány obce nebo kraje jako tzv. přenesenou působnost. Obec nebo kraj je při výkonu státní správy správním obvodem.

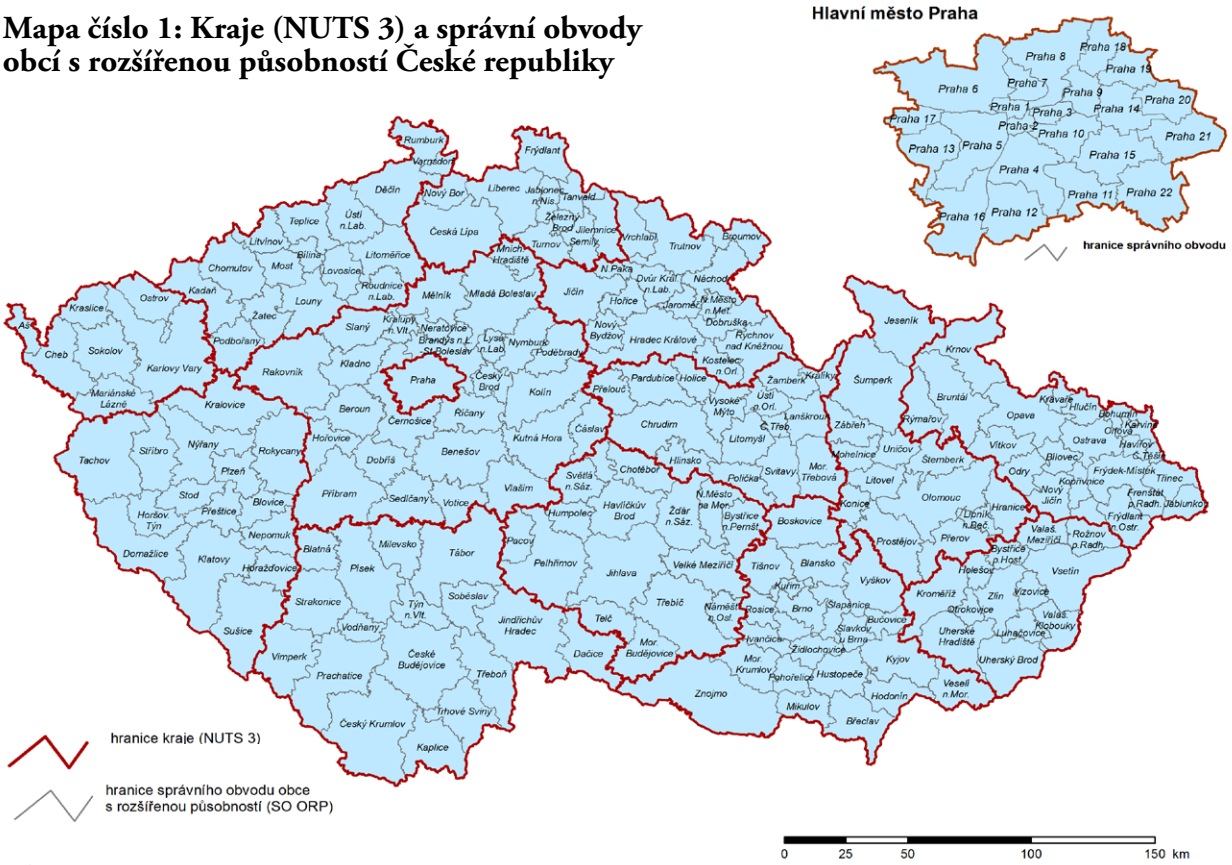
Nejvyšším orgánem státní správy v území (tedy přenesené působnosti, delegované z úrovně státu) jsou kraje, jejichž území se dále dělí na správní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP) označované jako obce III. stupně. Správní obvody obcí s rozšířenou působností se dále člení na územní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce II. stupně nebo typu), které vykonávají některé specifické pravomoci státní správy pro obce v jejich spádovém území. Výkon státní správy v obcích základního stupně (nebo I. typu) je rovněž diferencován podle některých agend – v některých z nich jsou sídla matričních, živnostenských nebo stavebních úřadů, vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy nebo provádějí vidimaci a legalizaci dokumentů.

Dřívější správní území tzv. okresů je zachováno pouze ve vybraných správních oblastech (například v soudnictví) a pro statistické účely.

Statistickou jednotku NUTS 1 tvoří celé území České republiky. Statistické jednotky NUTS 2 jsou tvořeny jedním až třemi kraji tak, aby měly srovnatelný počet obyvatel a mohly z této úrovně prostřednictvím tzv. regionálních rad regionů soudržnosti distribuovat podporu v rámci politiky soudržnosti EU. Plzeňský a Jihočeský kraj jsou tak sdruženy do oblasti NUTS Jihozápad, Karlovarský a Ústecký kraj do oblasti NUTS Severozápad, Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj do oblasti NUTS Severovýchod, Vysočina a Jihomoravský kraj do oblasti NUTS Jihovýchod,

5) čl. 101 odst. 4 Ústavy

Mapa číslo 1: Kraje (NUTS 3) a správní obvody obcí s rozšířenou působností České republiky

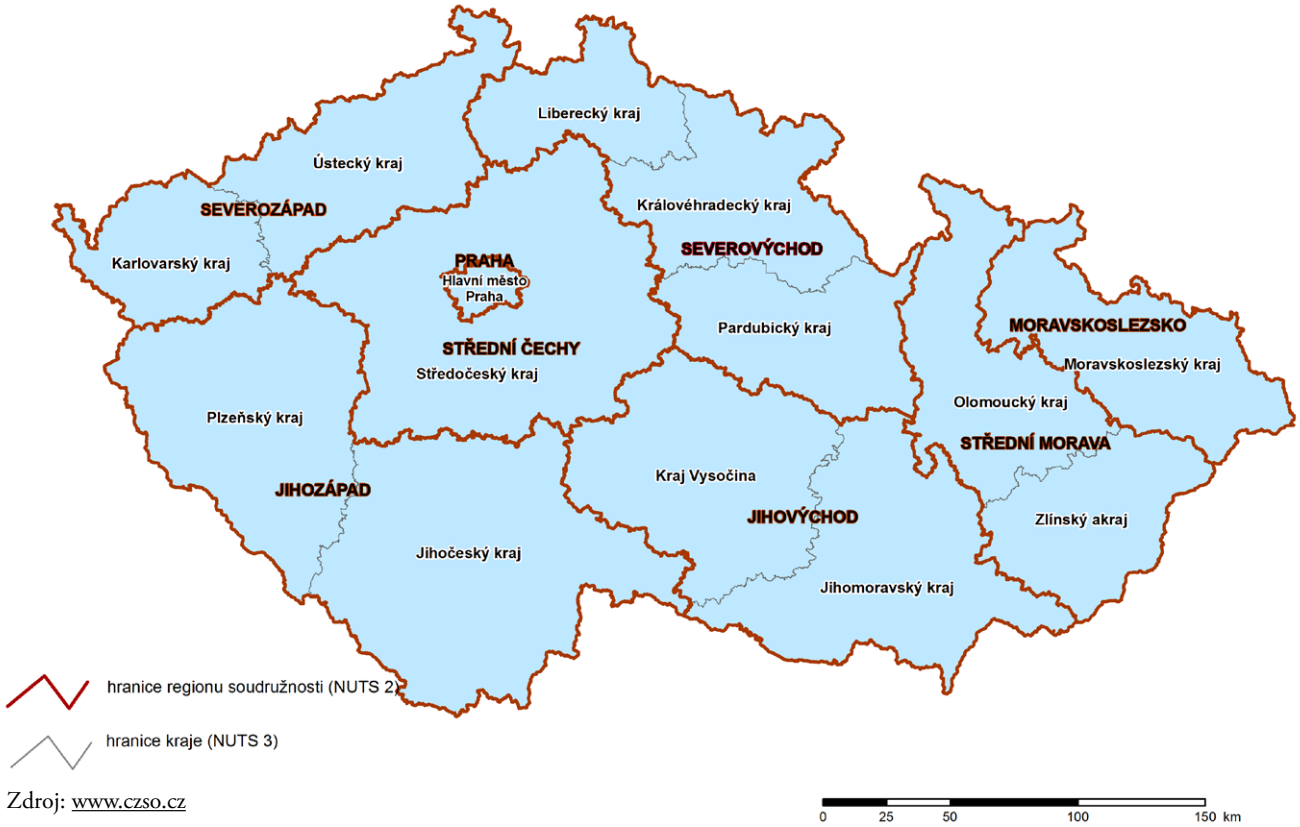


Zdroj: www.czso.cz

Mapa číslo 2: Kraje (NUTS3) a okresy (LAU 1) České republiky

Zdroj: www.czso.cz

Mapa číslo 3: Regiony soudržnosti (NUTS2) a kraje (NUTS3) České republiky



Zdroj: www.czso.cz

Tabulka číslo 1: Základní statistické informace o krajích

	Rozloha v km^2	Počet obyvatel	Krajské město	Hustota osídlení (obyv./km^2)	Počet obcí	z toho: se statutem města
Česká republika	78 869,7	10 553 843	---	134	6 258	602
Hlavní město Praha	496,1	1 267 449	Praha	2 555	1	1
Jihočeský kraj	10 058,0	637 834	České Budějovice	63	624	54
Karlovarský kraj	3 314,3	297 828	Karlovy Vary	90	134	38
Královéhradecký kraj	4 759,0	551 421	Hradec Králové	116	448	48
Liberecký kraj	3 163,4	439 639	Liberec	139	215	39
Moravskoslezský kraj	5 427,6	1 213 311	Ostrava	224	300	42
Jihomoravský kraj	7 195,1	1 175 025	Brno	163	673	49
Olomoucký kraj	5 266,9	634 718	Olomouc	121	402	30
Pardubický kraj	4 518,9	516 149	Pardubice	114	451	38
Plzeňský kraj	7 561,0	576 616	Plzeň	76	501	57
Středočeský kraj	11 016,1	1 326 876		120	1 144	83
Kraj Vysočina	6 795,6	509 475	Jihlava	75	704	34
Ústecký kraj	5 334,6	822 826	Ústí nad Labem	154	354	59
Zlínský kraj	3 963,0	584 676	Zlín	148	307	30

Olomoucký a Zlínský kraj do oblasti NUTS Střední Morava. Oblast NUTS Praha, NUTS Střední Čechy a NUTS Moravskoslezsko je každá tvořená jediným krajem.

Kraje jsou statistickými jednotkami NUTS 3, přičemž NUTS Praha, NUTS Střední Čechy a NUTS Moravskoslezsko jsou zároveň i na úrovni NUTS 2. Především pro posílení přeshraniční spolupráce v rámci EU jsou zřízeny tzv. euroregiony.

16.2 Činnost a kompetence krajů

Činnost a kompetence krajů jsou v území České republiky neopominutelné. Kraje mají významnou roli v řadě oblastí, jako je například doprava, regionální rozvoj, sociální služby, školství, zdravotnictví či životní prostředí. Ministerstvo vnitra ČR, konkrétně Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, ve svých materiálech definuje činnosti a kompetence krajů následovně:

Bezpečnost
- Kraj zřizuje Bezpečnostní radu kraje.
- Koordinuje a koncepčně připravuje řešení krizových situací (povodně, rozsáhlé požáry, zemětřesení, sněhové kalamity, provozní havárie, znečištění vody a ovzduší, narušení dodávek energií, terorismus) na území kraje.
- Spolupracuje se složkami Integrovaného záchranného systému na řešení krizových situací.

Doprava
- Kraj je vlastníkem silnic II. a III. třídy, kdy zajišťuje údržbu, rekonstrukci a výstavbu nových úseků.
- Je zřizovatelem příspěvkové organizace Krajské správy a údržby silnic, jejímž cílem je zajistit údržbu silnic II. a III. třídy v příslušném správním obvodu.
- Zajišťuje základní dopravní obslužnost kraje (regionální autobusové a železniční linky, včetně financování linek a koordinace jízdních řádů).
- Může být provozovatelem regionálních letišť a správcem některých vodních cest.
- Je silničním správním úřadem a speciálním stavebním úřadem pro silnice I. třídy.
- Provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu (určenou zejména pro děti a mládež ve formě dopravní výchovy, výstavby dopravních hřišť a spolupráce na dopravních soutěžích).

Kontrola hospodaření
- Provádí dílčí a jednorázová přezkoumání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí.
- Provádí finanční kontroly ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě v rozsahu stanoveném vnitřními předpisy kraje.

Kultura
- Kraj může jako příspěvkové organizace zřizovat regionální muzea, galerie či knihovny.
- Připravuje a poskytuje dotační programy a granty pro podporu kultury v kraji.
- Vytváří koncepci rozvoje kultury v návaznosti na rozvoj cestovního ruchu.
- Schvaluje koncepci podpory státní památkové péče v kraji.

- Zprostředkovává poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na obnovu kulturních památek.

Legislativa a správa
- Orgány kraje vydávají nařízení kraje (v přenesené působnosti) a obecně závazné vyhlášky kraje (v samostatné působnosti).
- Zajišťuje činnosti volebního orgánu pro volbu prezidenta ČR a volby do Evropského parlamentu, Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a zastupitelstev obcí.
- Zajišťuje činnosti příslušející krajskému úřadu podle zákona o krajském referendu[6].
- Vede agendu veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi ve správním obvodu kraje, kromě obcí s rozšířenou působností.
- Vydává osvědčení k zahájení veřejné sbírky a kontroluje veřejné sbírky.
- Kraj je odvolacím orgánem pro správní řízení vůči rozhodnutím obcí (například ve věci přestupků, rozhodnutí stavebního úřadu, dopravního úřadu, stanovení místních poplatků atd.).
- Provádí koordinační a kontrolní činnost výkonu státní správy v přenesené působnosti obcemi ve správním obvodu kraje (například v činnosti matričních úřadů a dalších agend).

Regionální rozvoj
- Kraj schvaluje koncepce regionálního rozvoje (z hledisek bytové politiky, infrastruktury, kultury, zemědělství, životního prostředí, cestovního ruchu, venkova, zdravotnictví, školství, péče o lidské zdroje, sportu a dalších).
- Poskytuje dotace z krajských fondů (rozvoj měst a obcí, obnova venkova, podpora cestovního ruchu atd.).
- Schvaluje materiál Zásady územního rozvoje kraje (územně plánovací dokumentace), kterým koordinuje územní plánování v kraji.
- Schvaluje Program rozvoje kraje a Program rozvoje cestovního ruchu.
- Mapuje a případně vytváří krajské investiční příležitosti.

Sociální služby
- Kraj jako své příspěvkové organizace zřizuje centra sociálních služeb, domovy seniorů, azylové domy, stacionáře a další poskytovatele sociálních služeb.
- Krajský úřad vede registr poskytovatelů sociálních služeb.
- Zajišťuje sociálně-právní ochranu dětí (zprostředkovává náhradní rodinnou péči, zajišťuje odbornou přípravu žadatelů o náhradní rodinnou péči – pěstounskou péči, osvojení – a poskytuje metodickou pomoc orgánům obcí).
- Provádí rovněž kontrolu kvality poskytovaných služeb.

Školství
- Kraj zřizuje a řídí střední školy a vyšší odborné školy.
- Může být zřizovatelem také mateřských, základních a základních uměleckých škol. Jako příspěvkové organizace kraj zřizuje domy dětí a mládeže, dětské domovy, pedagogicko-psychologické poradny a další zařízení.
- Přerozděluje finanční prostředky ze státního rozpočtu určené na mzdy učitelů a ředitelů škol v kraji.

Zdravotnictví
- Kraj zřizuje a řídí krajské nemocnice.
- Krajský úřad uděluje oprávnění k poskytování zdravotních služeb (lékaři primární péče, ambulantní specialisté, lékárny, domácí zdravotní péče, dopravní zdravotní služby, léčebny dlouhodobě nemocných, odborné ústavy, dětské léčebny nebo lázně).
- Jako příspěvkové organizace zřizuje zdravotnickou záchrannou službu (také leteckou záchrannou službu nebo lékařskou pohotovostní službu) a dále dětská centra.
- Spolupracuje s dalšími složkami na úseku Integrovaného záchranného systému a krizové připravenosti.

Životní prostředí
- Zpracovává koncepci ochrany životního prostředí v kraji a krajský plán odpadového hospodářství.
- Uděluje souhlas s provozováním zařízení na sběr, výkup a likvidaci odpadu na území kraje.
- Poskytuje dotace a příspěvky z krajských fondů (fond životního prostředí a zemědělství, kotlíková dotace a další).
- Uděluje souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu při výměře od 1 do 10 ha zemědělské půdy.
- Schvaluje plán rozvoje vodovodů a kanalizací na území kraje.

Obecné činnosti
- Vůči obcím provádí metodickou, poradenskou, koordinační a kontrolní činnost ve všech zmíněných oblastech.
- Plní povinnosti vyplývající z informačního zákona[7].
- Vede registry, evidence a statistické přehledy z nejrůznějších oblastí svého správního obvodu.

Uvedený přehled udává vybrané činnosti a kompetence krajů a krajských úřadů v samostatné i přenesené působnosti. V této stručné podobě nepostihuje všechny oblasti spojené s činnostmi krajů. Kompletní přehled činností krajů v přenesené působnosti je dostupný na webových stránkách[8].

16.3 Orgány kraje

Orgány kraje mají svojí strukturou, rozsahem a kompetencemi značnou podobnost s orgány obce. Základními orgány kraje jsou:
- Zastupitelstvo kraje

6) zákon č. 118/2010 Sb.,o krajském referendu a o změně některých zákonů

7) zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

8) www.mvcr.cz/verejna-sprava v části „Katalog činnosti obcí a krajů“

- Rada kraje
- Hejtman kraje
- Krajský úřad

Zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo má přímou demokratickou legitimitu danou volbami (čtyřletý mandát). Může tak být vnímáno v oblasti samosprávy kraje jako hlavní orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech v samostatné působnosti (majetkové záležitosti, vydávání obecně závazných vyhlášek apod.)[9]. Ve věcech v přenesené působnosti rozhoduje, jen stanoví-li tak výslovně zákon. Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva se konají zpravidla na území krajského města, nelze však vyloučit výjimečné zasedání i mimo stálé sídlo. Zasedání svolává hejtman a zpravidla je řídí jako předsedající[10].

Rada kraje

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Jinak též může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jestliže tak stanoví zákon.

Jednání rady kraje se svolávají podle potřeby, zpravidla v týdenních cyklech. Jednotliví radní mají přiděleny obory působnosti (resorty), které také zastupují.

Na rozdíl od zasedání zastupitelstva kraje nejsou schůze rady kraje veřejné. O průběhu schůze rady se však pořizuje zápis, v němž se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený program jednání rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení[11]. Každý občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo do usnesení rady nahlížet a pořizovat si z nich výpisy, nebrání-li tomu jiné zákony[12]. Toto právo přísluší též oprávněným osobám[13].

Radu kraje tvoří hejtman, náměstek hejtmana (popřípadě náměstci hejtmana) a další členové rady. Počet členů rady kraje se ze zákona liší podle velikosti krajů: u krajů o velikosti do 600 000 obyvatel je počet členů rady kraje 9, u krajů s počtem obyvatel nad 600 000 je počet členů rady kraje 11[14].

Hejtman kraje

Hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana volí ze svých řad do svého čela zastupitelstvo kraje, tomu je také hejtman za výkon své funkce odpovědný[15]. Pro úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem či radou, musí mít jejich pověření.

Krajský úřad

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zákonem, zastupitelstvem kraje a radou kraje a napomáhá činnosti výborů a komisí kraje. Dále krajský úřad vykonává zákonem stanovenou státní správu v přenesené působnosti.

Krajský úřad se ze zákona člení na odbory a oddělení, a to podle oborové působnosti.

Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který odpovídá za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné i přenesené působnosti. Ředitele krajského úřadu jmenuje do funkce (respektive odvolává) hejtman s předchozím souhlasem ministra vnitra.

V čele jednotlivých odborů a jejich oddělení stojí vedoucí, které jmenuje a odvolává na návrh ředitele rada kraje[16].

Pracovněprávní vztahy zaměstnanců kraje se řídí zejména zákonem o úřednících územních samosprávných celků[17] a zákoníkem práce.

16.4 Financování krajů

Struktura financování a hospodaření krajů je značně obdobná jako u obcí. Také kraje mají: daňové příjmy (viz schéma rozpočtového určení daní), nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery.

Struktura daňových příjmů je zobrazena v následujícím schématu. Mezi nedaňové příjmy patří především příjmy z pronájmu majetku kraje, jako je například nemovitý majetek, tedy bytové či nebytové prostory, pozemky apod. V oblasti kapitálových příjmů se jedná především o prodej majetku kraje, tedy věcí movitých či nemovitých. Kraje jsou příjemci transferů a dotací, a to jak ze státního rozpočtu, tak i z prostředků Evropské unie.

Také struktura výdajů je obdobná jako u obcí a dělí se zpravidla na běžné a mimořádné výdaje.

Schéma rozpočtového určení daní

Ze schématu RUD (*kapitola č. 4 Finance a rozpočet, str. 49*) je patrné, že kraje mají podíl ve výši 8,92 % na dani z přidané hodnoty, dani z příjmu právnických osob a dani z příjmu fyzických osob (vybíraná srážkou, ze samostatně výdělečné činnosti a ze závislé činnosti).

16.5 Asociace krajů České republiky

Na celostátní úrovni jsou kraje sdružené a spolupracují v rámci Asociace krajů České republiky. Asociace je otevřenou zájmovou nestranickou a nevládní organizací, která byla založena na základě zákonů České republiky. Řádnými členy Asociace krajů ČR jsou kraje České republiky. Asociace je názorovou platformou, která si klade za prvořadý cíl hájit a prosazovat společné zájmy krajů.

9) § 35 a 36 zákona o krajích
10) § 61 odst. 4 zákona o krajích: Hejtman svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady.
11) § 57 a § 58 zákona o krajích
12) § 12 odst. 2 písm. c/ zákona o krajích
13) podle § 12 odst. 3 a § 13 zákona o krajích
14) § 57 odst. 2 písm. a) a b) zákona o krajích
15) § 61 zákona o krajích
16) § 66 až 69 zákona o krajích
17) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Programové cíle Asociace krajů České republiky jsou:

- Hájit společné zájmy a práva krajů sdružených v Asociaci v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní samosprávy.
- Vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro členy Asociace.
- Podílet se na vytváření podmínek pro vzdělávání členů zastupitelstev krajů, zaměstnanců krajů.
- Pomáhat krajům při jejich zahraničních aktivitách.

Organizační uspořádání (struktura) AKČR

Orgány Asociace jsou:

- Rada asociace
- Komise Rady
- Předseda
- Kancelář

Bližší informace o Asociaci krajů České republiky naleznete na internetové stránce[18].

16.6 Závěr a shrnutí

Postavení krajů v České republice a v systému veřejné správy není zanedbatelné. Kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky, mají významnou roli v řadě oblastí, jako je například doprava, regionální rozvoj, sociální služby, školství, zdravotnictví či životní prostředí. Činnost krajů a jimi zřízených organizací se každodenně významně dotýká života obcí a jejich občanů.

Kraje hrají významnou roli také v přeneseném výkonu státní správy. Vůči obcím jsou kraje a jimi zřizované krajské úřady nadřazenými orgány. Kraje mají významné kompetence vůči obcím také v otázce přezkumu hospodaření. Kraje zřizují řadu dotačním programů, které obce využívají pro své investiční a neinvestiční projekty. Mezi ty nejvýznamnější patří Program obnovy venkova.

Je velmi důležité zdůraznit partnerský princip mezi obcemi a kraji. V samosprávné činnosti obcí a krajů je málo témat, která se vzájemně neprolínají. Spolupráce mezi obcemi a krajem je klíčová pro koordinovaný rozvoj území.

Časté otázky

1. Jsou kraje nadřízeny obcím, tedy musí například obec respektovat při realizaci svých projektů názor kraje? V oblasti samostatné působnosti jsou kraj a obec různé úrovně samosprávy. Kraj není nadřízeným subjektem nad obcí. V oblasti přenesené působnosti tomu už tak není, v řadě oblastní je kraj, respektive krajský úřad nadřízeným orgánem obcí.

2. Co znamená, hovoří-li se o finanční provázanosti příjmů obcí a krajů? Kraje, stejně jako obce, jsou součástí tzv. rozpočtového určení daní, které určuje, jaké daně a v jakém poměru jsou rozděleny mezi stát, kraje a obce.

3. Komu je odpovědný hejtman kraje? Hejtman kraje, stejně tak jako členové rady kraje, jsou odpovědní zastupitelstvu kraje, které jako jediný orgán jmenuje, odvolává a stanovuje úkoly hejtmanovi a členům rady kraje.

4. Jaké pravomoci má kraj vůči zastupitelstvu obce? Provázanost krajů a obcí v samostatné a přenesené působnosti je silné. Mezi nejdůležitější pravomoci patří například to, že požádá-li na zasedání zastupitelstva obce o slovo zástupce orgánů kraje, musí mu být slovo uděleno. Dále pak je důležité zmínit, že starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to hejtman kraje. Mezi další kompetence patří například udělování souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním či odvoláním tajemníka obecního úřadu. Kraje hrají také významnou roli v otázce kontroly výkonu přenesené působnosti či kontroly hospodaření obcí, prováděné prostřednictvím krajských úřadů. Kraje jsou také odvolacími orgány podle informačního zákona[19].

18) www.asociacekraju.cz
19) zákon o svobodném přístupu k informacím

Související předpisy

- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích: (krajské zřízení). In: Sbírka zákonů. 2000, roč. 2000, č. 129, 38. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2000/038-2000.pdf.
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: Sbírka zákonů. 1997, roč. 1997, č. 347, 114. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1997/114-1997.pdf.

Literatura a užitečné odkazy

- Asociace krajů České republiky. [online]. Dostupné z: http://www.asociacekraju.cz
- Centrum pro regionální rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.crr.cz/cs/
- Český statistický úřad. [online]. Dostupné z: http://www.czso.cz
- Finanční správa. [online]. Dostupné z: http://www.financnisprava.cz
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.mmr.cz
- Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz
- Portál veřejné správy. [online]. Dostupné z: http://portal.gov.cz/portal/obcan
- Regionální informační servis. [online]. Dostupné z: http://www.risy.cz
- Ústav územního rozvoje. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.uur.cz/

17 Obce a Evropská unie

Petr Kulhánek

Zajímáte se o dotační podporu na evropské či národní úrovni? Pak se neobejdete bez základních informací o vazbách mezi samosprávou a evropským prostorem, kde jsme jako Česká republika zakotveni. Nejdříve se seznámíme se základními principy fungování Evropské unie ve vztahu k obcím a regionům. Vysvětlíme si pojem politiky soudržnosti, jak se promítá právě do aplikace evropských fondů. Přiblížíme si základní strukturu fondů a jejich zaměření. Osvětlíme, jak se promítají reálné potřeby měst a obcí do dotační politiky EU. Pojmenujeme pozitiva a úskalí čerpání dotací, shrneme současný stav a výhled do budoucího období po roce 2020. Popíšeme vazbu mezi podporou z evropských fondů a národními dotačními programy. Ty se totiž v ideálním případě doplňují a je proto důležité věnovat pozornost oběma rovinám.

17.1 Evropská unie a obec

Evropská politika soudržnosti (jinak také kohezní politika – koheze = soudržnost) spočívá ve snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony. Hlavním nástrojem jsou právě **fondy Evropské unie**, jejichž prostřednictvím žadatelé o finanční podporu čerpají prostředky do oblastí, kde jsou vymezeny rozdíly mezi evropským standardem a úrovní v daném regionu. Hovoříme o principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy vyspělejší a ekonomicky silnější státy přispívají méně rozvinutým státům a regionům. Vyrovnávání rozdílů v rámci EU pak vede ke zvyšování kvality života obyvatel celé Evropské unie.

Finanční pomoc se rozděluje prostřednictvím **operačních programů**, zaměřených na jednotlivé oblasti podpory. Evropské fondy se tak zaměřují na dopravu, zdravotnictví, školství, životní prostředí, sociální sféru, projekty generující hospodářský růst a zaměstnanost. Základním smluvním dokumentem mezi Českou republikou a Evropskou unií pro čerpání evropské podpory je **Dohoda o partnerství**.

Dříve, než pojmenujeme základní strukturu evropských fondů, je dobré si připomenout princip fungování Evropské unie – sdílení pravomocí členských států, které se dříve chovaly autonomně a dnes díky tomuto sdílení mají v řadě oblastí koordinovaný postup. Základní evropskou strukturu tvoří:

- Evropský parlament, jehož členy jsou přímo volení zástupci občanů členských států;
- Evropská rada (pozor – nikoliv Rada Evropy), kde jednají hlavy států a čelných představitelů EU o globálních prioritách;
- Rada Evropské unie, kde hájí své zájmy vlády členských států na úrovni ministrů;
- Evropská komise, jejímiž členy jsou komisaři pro jednotlivé oblasti, navržení členskými státy a schválení Evropským parlamentem;
- Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr.

17.2 Dotace v životě obcí

Největší a nejvyužívanější skupinu evropských fondů tvoří **Evropské strukturální a investiční fondy** (ESIF). Do této rodiny patří následující fondy:

Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) – objemem finančních prostředků největší fond, určen pro podporu zejména investičních, infrastrukturních projektů s cílem vyváženého a rovnoměrného rozvoje v jednotlivých regionech EU.

Evropský sociální fond (ESF) – podporuje neinvestiční projekty v oblasti rozvoje zaměstnanosti, jako je rekvalifikace, pomoc mladým lidem a různým znevýhodněným skupinám obyvatelstva, vzdělávací programy.

Fond soudržnosti (CF) – určen k podpoře rozvoje regionů, kde je hrubý národní důchod pod 90 % průměru EU, kam stále patří i Česká republika. Je zaměřen na projekty rozvoje dopravní infrastruktury, ochrany životního

prostředí, podpory energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) – cílen na zvyšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a ochrany životního prostředí a krajiny.

Evropský námořní a rybářský fond (EMFF) – v našich podmínkách se jeho využití týká podpory vnitrozemského rybolovu, odbahňování rybníků, zlepšování akvakultury.

Roli národního orgánu pro koordinaci Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR plní Ministerstvo pro místní rozvoj; veškeré informace lze nalézt na adrese[1].

Jak jsme zmínili, obce žádají o finanční podporu prostřednictvím **operačních programů (OP) pro období 2014 až 2020**, do kterých se promítá územní a urbánní dimenze:

- Integrovaný operační program (IROP)
- OP Doprava (OPD)
- OP Životní prostředí (OPŽP)
- OP Zaměstnanost (OPZ)
- OP Výzkum, vývoj, vzdělávání (OPVVV)
- OP Praha – pól růstu (OPP)
- OP Technická pomoc (OPTP)
- Program rozvoje venkova

Programové období 2014–2020 dává samosprávám také možnost koncentrovat prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů v rámci integrovaných nástrojů pro specifické typy území. V terminologii EU se tak setkáváme s pojmem **územní dimenze**.

Mezi integrované nástroje řadíme:

Integrované územní investice (ITI) – nástroj pro sedm vymezených metropolitních oblastí: Pražskou, Brněnskou, Ostravskou, Ústecko-chomutovskou, Plzeňskou, Hradecko-pardubickou a Olomouckou.

Integrované plány rozvoje území (IPRÚ) – podílejí se na rozvoji aglomerací dalších krajských měst (terminologicky regionálních pólů rozvoje). Jde o šest krajských aglomerací: Karlovy Vary, Liberec-Jablonec nad Nisou, České Budějovice, Mladá Boleslav, Jihlava a Zlín.

Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) – prostřednictvím místních akčních skupin (MAS) je to nástroj podpory pro venkovský prostor, menší sídla až do 25 000 obyvatel.

Města a obce mohou čerpat podporu jak prostřednictvím integrovaných nástrojů, tak na základě vyhlašovaných individuálních výzev v jednotlivých operačních programech.

Vedle Evropských strukturálních a investičních fondů existuje řada dalších, specificky zaměřených nadnárodních fondů zřizovaných Evropskou unií. Mezi ně patří **Komunitární grantové programy** financované přímo z rozpočtu Evropské unie a řízené Evropskou komisí. Jejich společnými rysy jsou evropský dopad podporovaných projektů a spolupráce partnerů z různých členských zemí.

Důležitou skupinou jsou **programy evropské územní spolupráce** (INTERREG), které podporují přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráci partnerů. Podpora je zaměřena na územní plánování a regionální rozvoj, kulturní a komunální spolupráci, vzdělávání a sociální integraci, dopravní dostupnost a ochranu životního prostředí. Tyto programy jsou postaveny na principu vedoucího partnera, který nese odpovědnost za realizaci projektu a partnerů dalších v rámci podílejících se zemí. V rámci spolupracujících partnerů mají společnou přípravu, realizaci, financování a personální zabezpečení projektu. Svaz měst a obcí vydal souhrnnou publikaci s možnostmi zapojení do tohoto typu programů – **Komunitární programy a programy územní spolupráce EU**, je k dispozici online na stránkách SMO ČR[2].

V současném programovém období 2014 až 2020 může Česká republika vyčerpat 600 miliard korun v desítkách tisíc realizovaných projektů. Existuje hrubý předpoklad, že po roce 2020 to bude stále kolem půl bilionu korun.

Hlavní role evropských fondů při financování podpory regionálního rozvoje je nepochybná, ale neměli bychom pominout význam **národních programů podpory**. Národní dotační tituly jsou nástroji jednotlivých resortních ministerstev, jak plnit národní priority projektované do regionů a zároveň tak podporovat rozvoj na místní úrovni. Pozitivní roli sehrává tento druh podpory u znevýhodněných a strukturálně postižených regionů – Karlovarského, Ústeckého a Moravsko-slezského.

Národní programy se také vytvářejí k podpoře oblastí a aktivit, které nelze financovat z fondů EU. Mezi resorty s největší nabídkou národních dotačních titulů patří Ministerstvo školství, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo vnitra. Témata podpory jednotlivých resortů přehledně shrnuje publikace SMO **Národní dotační zdroje – příležitosti a možnosti pro města a obce**, která je dostupná také online na stránkách SMO ČR.

17.3 Pozitiva a úskalí dotací

Za dobu členství České republiky v Evropské unii změnily v podstatě všechny obce výrazně svou tvář. Česká republika je po dosavadní dobu členství čistým příjemcem financí z EU (tzn. že příspěvek do rozpočtu EU je nižší, než evropské finanční subvence do rozvoje naší země) a na našich sídlech je to vidět. Ve veřejném prostoru, na veřejné infrastruktuře je přínos dotací na první pohled patrný. Bylo by zajímavé poskládat si vedle sebe fotografie z našich měst a obcí ze současnosti a z doby před dvaceti a více lety. Sídliště, školy, veřejné budovy, komunikace, cyklostezky, parky, náměstí a veřejný prostor – to je jen úzký výčet zejména investiční podpory Evropské unie. K tomu je třeba připojit financování vzdělávacích, sociálních, komunitních programů, podpora kultury, sportu, cestovního ruchu. A samozřejmě připomínáme velké infrastrukturní projekty státního významu, které obce pozitivně ovlivňují, byť nejsou těmi, kteří je administrují.

Evropská podpora, investiční i neinvestiční, pozvedla kvalitu života v České republice, pozvedla kvalitu sídel,

1) www.dotaceeu.cz
2) www.smocr.cz

ve kterých žijeme. Z tohoto pohledu pozitivní dopad nezpochybnitelně převažuje nad komplikacemi a úskalími, které „praktický život s dotacemi" přináší.

Následující praktické zkušenosti a popis současného stavu mohou vás, kteří se s dotační problematikou dostanete do kontaktu, užitečně informovat. Mohou se stát vodítkem, kudy se vydat nebo čeho se vyvarovat.

Problematické oblasti současné dotační politiky:
- komplikovaný způsob administrace,
- nejednotná metodika operačních programů, která se navíc v průběhu období může měnit,
- právní nejistota,
- komplikované kontrolní mechanismy, ústící ve vícenásobné kontroly, někdy s rozdílným výsledkem,
- nestabilní či nedostatečné personální zabezpečení administrace projektů ze strany řídicích orgánů,
- rostoucí kriminalizace čerpání podpory.

Konkrétní zkušenosti z realizovaných projektů jsou v některých případech absurdní, přičemž může docházet k sankcionování:
- bez důvodu,
- při realizaci projektů efektivnějším či úspornějším řešením,
- při bagatelních změnách, které nemají vliv na výsledek, tedy dosažení cíle projektu,
- formalistickým lpěním na administrativně stanovených pravidlech, které jsou v rozporu s logikou a zdravým rozumem.

Při úvaze o realizaci projektů s finanční podporou z evropských nebo národních zdrojů si musíte kladně odpovědět na následující otázky:

Je projekt v souladu se strategickými dokumenty rozvoje obce, které zase vycházejí ze strategií krajů? Bude-li totiž záměr v kolizi ze strategií rozvoje, žádost o podporu nemůže být úspěšná.

Postarali jsme se o kvalifikovaný a důvěryhodný projektový management? Požádat o dotaci je pouze počátek dlouhého a nijak jednoduchého procesu administrace projektu v průběhu jeho realizace, při jeho dokončení a v době jeho udržitelnosti. **Udržitelnost** projektu je zcela zásadní. Při neplnění kritérií po dobu udržitelnosti, která je zpravidla pět let, ale může být i delší, vám hrozí nejen vrácení dotace, ale také sankce až do výše 100 % poskytnuté sumy. Zkušenosti říkají, že získání finanční podpory je úspěchem, úspěšné dokončení administrace projektu bez závad a sankcí je úspěchem na druhou a výsledkem profesionálně a precizně odvedené práce. Pokud nemáte možnost zajistit projektový management interně, důkladně studujte reference a výsledky před vypracováním smluvní podoby externího projektového řízení.

Máme k dispozici odpovídající finanční zdroje pro realizaci záměru? Je třeba brát v úvahu, že většinu projektů musí žadatel tzv. předfinancovat v plné míře a k vyplácení podpory dochází až v průběhu realizace (etapizované projekty), nebo po ukončení. Nesmíme také pominout, že dotace zpravidla nepokrývá financování projektu ze 100 % a je třeba spoluúčasti příjemce dotace. Výše spoluúčasti závisí na stanovených pravidlech a pohybuje se od 5 % až do 60 % i více u projektů s částečným komerčním využitím. V neposlední řadě musíme do finanční rozvahy zapojit budoucí náklady spojené s provozem.

Máme dostatečný zdroj informací a zkušeností? Svaz měst a obcí je připraven sdílet veškeré dostupné informace a zkušenosti, zapojit vás do networkingu s vašimi kolegy, kteří jsou tím nejlepším zdrojem informací z reálného života a praxe.

Důvody neúspěšnosti 97 % všech projektů, které nebyly podpořeny, jsou tři:
- Projektová žádost nesplnila kritéria přijatelnosti a formálních náležitostí a byla vyřazena z dalšího hodnocení.
- Projekt nebyl doporučen k financování kvůli nízké kvalitě zpracování projektu nebo převisu žádostí nad alokovanými prostředky.
- Projektová žádost byla stažena žadatelem.

Doporučení pro žadatele lze shrnout do následujících bodů:
- Podrobně promyslete a zvažte přínosy a efektivitu uvažovaného projektu, i vzhledem k finanční stránce – jak realizační, tak provozní.
- Připravujte záměry, směřující k projektové žádosti, s dostatečným předstihem, připravte záměrů více a neupínejte se na jediný; tím zvýšíte pravděpodobnost podpory alespoň některých projektů.
- Při přípravě žádosti odstraňte veškeré nejasnosti konzultací s odborníky na Centrech regionálního rozvoje, nebo s řídicími orgány.
- Nepodceňte erudici a potřebnou velikost projektového týmu, který je nezbytný nejen pro přípravu záměru, ale zejména po celou dobu jeho realizace.
- Mějte dostatečnou dávku trpělivosti, která je nezbytná pro řadu nepředvídatelných komplikací, které s sebou administrace přináší. Mnohdy se nutné kroky a postupy mohou zdát až iracionální, ale bez jejich naplnění může být realizace projektu ohrožena.

Detailně jsou možnosti evropských dotací ve vztahu k obcím obsaženy v publikaci SMO **Evropské dotace – nové možnosti, příležitosti a zkušenosti měst a obcí**, která je k dispozici také online na stránkách SMO ČR.

17.4 Výhled do blízké budoucnosti a příprava programového období 2020+

Abychom mohli věcně ovlivnit, které oblasti budou v příštím období Evropskou unií podporované, zpracoval Svaz měst a obcí **Analýzu potřeb měst a obcí ČR**. Chceme tak poskytnout státním orgánům podklad, který odráží reálné potřeby v jednotlivých typech území. V ideálním případě se v budoucnu vyhneme tomu, že záměry opravdu potřebné nejsou z různých důvodů podporovány

a naopak se chystají projekty zaměřené na oblasti s nižší prioritou jen proto, že je na ně možné čerpat finanční podporu.

Analýza byla postavena na hloubkovém dotazníkovém šetření, byla oslovena všechna členská města a obce Svazu. Z analýzy zpětné vazby (ve spolupráci s Univerzitou Karlovou) jsme poznali základní skupiny problémů měst a obcí.

Doprava – největšími problémy zatížená oblast z pohledu bezpečnosti, plynulosti a udržitelnosti. Zasahuje veškerou dopravní infrastrukturu (chodníky, silnice, cyklodoprava, parkování), obce trápí celková dopravní přetíženost a nedostatečná organizace dopravy.

Infrastruktura sídel, jejich fyzické prostředí a zázemí – rezonuje zanedbaná, neodpovídající a poškozená infrastruktura. Stejně tak otázky životního prostředí ve vztahu ke kvalitě ovzduší a hlukové zátěži. Aktuální je též otázka brownfieldů a jejich revitalizace a otázka snižování energetické náročnosti provozu měst.

Ekonomický potenciál sídel – jeho nedostatečné využití souvisí hlavně s nesouladem poptávky a nabídky na trhu práce, s nedostatek ploch pro průmyslové využití a služby. Do popředí vystupuje potřeba duálního vzdělávání, vzdělávání v oblasti informačních technologií, výraznější podpory vědy, výzkumu a inovací.

Sociální prostředí sídel – problémy začínají od nízké dostupnosti sociálních služeb, bezpečnosti, přes výskyt sociálně patologických jevů, bezdomovectví až po významný fenomén a hlavní výzvu do budoucna: fenomén stárnutí populace.

Nedostatečné služby v obcích – zejména u menších obcí rezonuje potřeba zachovat základní služby, u všech pak dostupné bydlení a kvalitní zdravotní péči.

Systémové požadavky měst a obcí – je nezbytné dívat se na rozvoj sídel optikou budoucnosti, kdy současné problémy už nemusí být aktuální. Razantně zvýšit flexibilitu veřejné správy, včetně nastavení dotační politiky, která neodpovídá vysoké dynamice změn a vývoje ve společnosti. Orientovat se na koncepční, tedy koordinovaný přístup k řešení problémů.

S takto utříděnými okruhy je možné definovat, na co se má podpora v budoucím programovém období soustředit. Závěry Analýzy potřeb jsou základním kamenem pro pozici Svazu měst a obcí k budoucí politice soudržnosti. Zpracovaná výchozí pozice municipalit v České republice je tak exaktně podloženým nástrojem pro vyjednávání o podobě budoucí kohezní politiky v ČR po roce 2020. Kromě analýzy samotné pracuje se všemi dostupnými českými a evropskými zdroji, zabývajícími se kohezní politikou.

Formulovaná pozice má dvě skupiny výstupů, které se týkají procesní stránky budoucích pravidel a věcně definovaných oblastí. Jejich podpora je v budoucnu z pohledu obcí prioritní.

17.4.1 Procesní požadavky

Je podstatné **koncentrovat se na dosažení výsledku**, který má podpora přinést, nikoliv na proces samotný, jak se k výsledku dojde. Má tak jít o proces flexibilní s ohledem na časové, finanční a věcné hledisko, vedoucí k řešení s maximální efektivitou. Pružnější přístup je také žádoucí v případě změn při realizaci projektu. Při hodnocení potřebnosti a přínosu projektu má být maximálně uplatněn princip formulace projektů, vycházejících z reálných potřeb, tedy „stavba odspodu“.

Nezbytným předpokladem pro všechny, kteří jsou zapojeni do administrace evropské podpory, je **předvídatelnost a právní jistota**. Je třeba posílit vzájemnou důvěru mezi žadateli, národními a evropskými orgány. Česká republika má přijímat pouze právní předpisy nezbytné pro implementaci politiky soudržnosti, vedoucí k celkovému zjednodušení a lepší srozumitelnosti dotačních pravidel, vyvarovat se přidávání dodatečných národních parametrů. Od toho se také odvíjí jednotné metodické prostředí a sjednocení postupů pro všechny unijní fondy. Mají se tak jednoznačně stanovit cíle, výsledky a výše finančních prostředků. Je také účelné dnešní následné kontroly (ex post) přesunout do pozice prevence (ex ante) s jasně stanovenými a dodržovanými termíny a výsledky, závaznými a trvale platnými.

Dalším východiskem pro budoucí období musí být **snížení administrativní náročnosti**. Dokumentace pro žádost by měla být zjednodušená a jednotná pro různé programy, nejlépe převedením do elektronického systému přejímajícího automaticky údaje z veřejných registrů. Výklad požadavků má být pak jednotný a vyhovující požadavkům všech kontrolních orgánů. Stejně tak časová osa má být vyvážená a přiměřená všem stádiím administrace projektů – přípravy, realizace i ukončení.

Požadavek na **jednotné metodické prostředí platí dvojnásob pro integrované nástroje**. Z tohoto hlediska se jeví jako vhodné globální grantové schéma, které má jednoznačně stanovené parametry a zároveň zachovává žadatelům určitou míru flexibility při realizaci a finančním čerpání.

V neposlední řadě, s ohledem na nejednotnost výkladu veřejné podpory, by se neměla v rámci posílení právní jistoty veřejná podpora vztahovat na integrované nástroje, tedy nástroje pro rozvoj specifických územních celků.

17.4.2 Věcné výstupy

Cílem, který sleduje pozice Svazu měst a obcí, je nastavit finanční zdroje shodně s potřebami území, aktuálními v daném čase a místě, dostatečná absorbční kapacita a plnění základního cíle politiky soudržnosti – vyrovnávání disproporcí v rozvoji regionů.

Co by si z pohledu reálných potřeb sídel zasloužilo evropskou podporu:

Dopravní a technická infrastruktura

Priorita daná výstavbě dálniční sítě je správná, nemůže však zůstat jen u ní. Regionální mobilita obyvatelstva se odehrává na významných tazích 1. a 2. tříd, rádi bychom preferovali veřejnou dopravu, která však musí odpovídat současným požadavkům. Současné a budoucí ekonomické

a sociální trendy vedou k důrazu na rozvoj datové infrastruktury.

Občanská vybavenost

Zcela nezbytná je podpora vzdělávací a kulturní infrastruktury. S její úrovní se zvyšuje životní úroveň a možnosti občanů daného území a zároveň snižuje migrace občanů. Efektem je tak udržitelný demografický vývoj území, což má dopad na efektivitu ekonomiky, včetně životního prostředí. S tím souvisí také přívětivost veřejné správy, která poskytuje kvalitní servis svým občanům.

Problematika životního prostředí

Důraz je kladen na potřebu investic do infrastruktury potřebné pro recyklaci v nejširším slova smyslu. Tím vytváříme podmínky pro fungování cirkulární ekonomiky. Ta spočívá v separaci biologické a syntetické části produkce, přičemž biologickou vracíme zpět do biosféry a syntetickou používáme znovu v produkčním cyklu. Efektem je zvyšování kvality životního prostředí. Druhou prioritou v oblasti životního prostředí je hospodaření s vodou, ať už opatřeními k jejímu zadržování v krajině, nebo nakládáním s odpadními vodami.

Sociální a zdravotní problematika

Je nezbytné umožnit obcím, aby s místní znalostí určily specifickou problematiku a k jejímu řešení poskytnout podporu financování z evropských fondů. To se týká sféry sociální, dostupnosti zdravotních služeb i podpory rozvoje občanské společnosti. S ohledem na demografický vývoj je třeba podpořit aktivity, které integrují obyvatele sociálně vyloučených lokalit do společnosti a aktivity, řešící vnitřní či vnější migraci v rámci daného území. Samostatnou kapitolou je potom podpora kvalitní infrastruktury pro důstojný a aktivní život stárnoucí generace.

Místní ekonomický rozvoj a podpora výzkumu, vývoje a vzdělávání

Pro rozvoj lokální ekonomiky je nutné pomoci obcím s budováním infrastruktury k podnikání, provázané s veřejnou infrastrukturou, jako je bydlení, školství, zdravotnictví či volný čas. Synergický efekt povede k celkovému růstu atraktivity území.

Cestovní ruch

S ohledem na faktické vyloučení podpory rozvoji cestovnímu ruchu v současném programovém období je zásadní, aby v budoucnu byla oblast cestovního ruchu legitimní oblastí podpory EU v rámci politiky soudržnosti, se všemi příslušnými podoblastmi od obnovy kulturních památek až po marketing a tvorbu nových produktů cestovního ruchu.

Spolupráce mezi obcemi

Pro koordinovaný rozvoj území je meziobecní spolupráce klíčovým faktorem, která s sebou nese ekonomické a provozní přínosy. Politika soudržnosti ve spojení s podporou v národním měřítku mají vytvářet odpovídající podmínky pro její rozvoj, ať už v části legislativní, nebo prostřednictvím dotačních programů.

Územní rozvoj

Znepokojuje rostoucí polarita mezi metropolemi a periferiemi. K jejímu snižování je nezbytná podpora integrovaných územích investic, tedy projektů vzájemně provázaných napříč zmíněnými oblastmi. Potřeby lidí tak řešíme systémově s ohledem na všechny známé vazby v území – opět využíváme synergie a multiplikačního efektu.

Dostatečná administrativní kapacita

Náročnost úspěšné implementace politiky soudržnosti vyžaduje dostatečné personální a odborné vybavení obcí, má být nedílnou součástí podporovaných oblastí. Jen tak lze využít přínosů politiky soudržnosti v maximálním měřítku.

Strategické řízení regionálního rozvoje a zavádění SMART technologií

Koncepční přístup, dlouhodobá závaznost, srozumitelnost, propojení s praktickým životem, koordinace jednotlivých subjektů, řešení optikou výhledu do budoucna – to jsou základní předpoklady úspěšného řízení regionálního rozvoje. To vše s nezbytným zapojením dostupných SMART technologií. Finanční prostředky, směřující do podporovaných oblastí, musí pružně reagovat na nové koncepty a technologie.

Pozice Svazu měst a obcí ČR k budoucí politice soudržnosti poskytuje podklad národním orgánům, pro které má být oporou při vyjednávání s Evropskou unií. Zároveň je vodítkem k identifikaci a cílení národních dotačních titulů na oblasti, které nebudou zahrnuty do evropské podpory. V neposlední řadě, byť se přímo netýká dotační politiky, je pozice také platným podkladem pro budoucí vyjednávání o změnách rozpočtového určení daní k posílení financování potřeb obcí.

Související předpisy

- Dohoda o partnerství uzavřená podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013
- zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích
- zákon č. 134/2016 Sb. Zákon o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 320/2001 Sb. Zákon o finanční kontrole
- zákon č. 218/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech
- zákon č. 215/2004 Sb. Zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory

Literatura a užitečné odkazy

- Autorský tým SMO ČR: Poziční dokument statutárních měst České republiky k podobě integrovaných urbánních nástrojů po roce 2020. Svaz měst a obcí ČR, 2018.
- Autorský tým SMO ČR, MEPCO a UK: Analýza problémů, potřeb a faktorů rozvoje obcí ČR podle typu území Strategie regionálního rozvoje po roce 2020. Svaz měst a obcí ČR, 2018.
- Autorský tým SMO ČR, MEPCO a UK: Analýza potřeb měst a obcí ČR. Svaz měst a obcí ČR, 2017.
- Autorský tým SMO ČR a MEPCO, s.r.o.: Komunitární programy a programy územní spolupráce EU – příležitosti a možnosti pro města a obce. První vydání. Svaz měst a obcí ČR, 2017. 100 stran. ISBN 978-80-906843-0-0.
- Autorský tým MEPCO, s.r.o.: Národní dotační zdroje – příležitosti a možnosti pro města a obce. První vydání. Svaz měst a obcí ČR, 2016. 158 stran. ISBN 978-80-906042-8-5.
- Autorský tým MEPCO, s.r.o.: Evropské dotace – nové možnosti, příležitosti a zkušenosti měst a obcí. První vydání. Svaz měst a obcí ČR, 2015. 101 stran. ISBN 978-80-906042-5-4.

18 Jak mohou obce a města postupovat společně

Ing. Lukáš Vlček

Česká republika je charakteristická značnou sídelní fragmentací. Velký počet malých obcí nahrává meziobecní spolupráci, která, je-li dobře nastavena, přináší obcím zajímavé výhody. V českém právním prostředí je možné využít řadu možností pro meziobecní spolupráci. Velkým tématem do budoucna je tzv. profesionalizace práce dobrovolných svazků obcí, které na poli meziobecní spolupráce sehrávají nejvýznamnější roli.

18.1 Sídelní struktura a výchozí pozice pro spolupráci obcí České republice

Podle údajů Eurostatu patří Česká republika v rámci celé Evropské unie (společně například s Francií či Slovenskem) k zemím, kde je největší počet obcí, a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velikou obec. V současné době je podle údajů Českého statistického úřadu v České republice 6 253 obcí. Celkový počet obcí do 500 obyvatel činí 3 691, což je 59 %. Obcí nad 10 000 obyvatel je celkem 132, což jsou zhruba 2 % z celkového počtu. Průměrný počet obyvatel na jednu obec je v České republice zhruba 1 700, což řadí Českou republiku k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel na jednu obec v Evropě.

Tento stav je na jednu stranu velmi demokratický, a to nejen z pohledu 6 253 legitimně zvolených samospráv, ale také z pohledu zapojení občanů – zastupitelů do veřejného dění. Na druhou stranu se tento systém může zdát značně neefektivní a limitovaný, a to především v ekonomických možnostech malých obcí či nižší kvalitě veřejných služeb. Pro malé obce je velmi náročné samostatně se pouštět do velkých investičních projektů či zajišťovat služby pro obyvatelstvo například ve školství, odpadovém hospodářství, sociálních službách či dopravní obslužnosti. Jako problém se také jeví nedostatek personálních kapacit obecních úřadů na malých obcích.

Tuto mimořádnou fragmentaci sídelní struktury a z ní vyplývající dopady na řízení efektivity veřejných služeb lze teoreticky řešit dvěma způsoby:

- slučováním obcí – ať již direktivně nebo (finančním) tlakem na nejmenší obce,
- snahou o větší spolupráci obcí a její podporou ze strany státu, a to například prostřednictvím legislativy či finanční podpory, například v rámci rozpočtového určení daní apod.

Oba způsoby řešení mají své zastánce a odpůrce. Někteří volají spíše po slučování obcí, přičemž jejich hlavními argumenty jsou organizační a ekonomická racionalita. Jedná se zejména o úspory z rozsahu. V mnoha státech Evropy, například v Nizozemí, Dánsku, tak postupují. Na druhou stranu příznivci slučování obcí přiznávají, že v českých podmínkách a s ohledem na historické okolnosti nelze o slučování obcí prakticky uvažovat. Obce se slučovaly na území tehdejší Československé socialistické republiky, avšak po roce 1989 jejich počet opět rychle narostl. Mnohé obce, které byly direktivně sloučeny, se oddělily, a tak opět osamostatnily.

Nelze přehlédnout, že existence malých obcí přináší mnohá pozitiva. V malých obcích se daří komunitní pospolitosti a jejich občané mají víceméně oprávněný pocit, že mohou ovlivňovat rozhodování ve svém bydlišti. Takže důvěra občanů v místní politiky a správu věcí veřejných v malých obcích je vyšší než ve velkých městech a rozhodně mnohem vyšší než důvěra k politice na úrovni krajské a celostátní. Místním komunitám s vlastní identitou je svěřena, prostřednictvím instituce obce, pravomoc rozhodovat o svém rozvoji. Negativním jevem velkého počtu malých obcí je, že obtížně zvládají množství svěřených agend s minimálním nebo dokonce žádným profesionálním personálním zázemím.

Věnujme se tedy především tématu spolupráce obcí. V samostatné působnosti mohou mezi sebou spolupracovat zcela volně. Základní právní normou, která spolupráci obcí řeší, je zákon o obcích. Nejběžnější formou institucionalizované spolupráce je vytváření dobrovolných svazků obcí (dále jen DSO) – **mikroregionů**. Podle databáze Centra pro regionální rozvoj je v současné době v České republice zhruba 600 mikroregionů. Pro ustavení mikroregionu je nutná vůle obcí spolupracovat. O vstupu do mikroregionu rozhoduje zastupitelstvo příslušné obce. Obce jsou velice často členy více mikroregionů najednou. Členství obce hned v několika mikroregionech tak čistě z pragmatického hlediska vede ke tříštění zdrojů, úsilí i aktivit, a proto bývá u řady obcí členství v některém z mikroregionů pouze formální záležitostí.

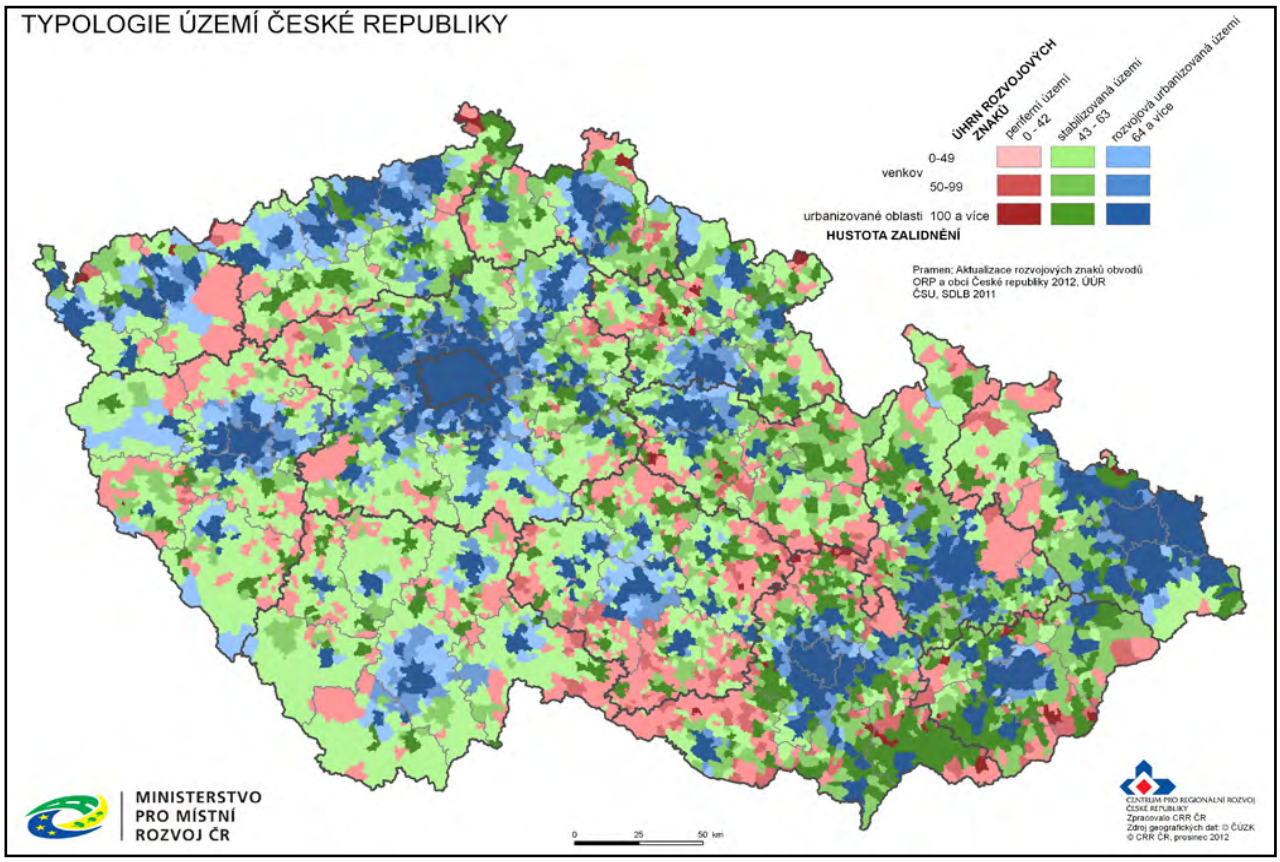
Situaci území České republiky názorně dokládají následující mapy Typologie území České republiky a Osídlení v České republice, kde je dobře viditelný rozdíl mezi urbanizovanými oblastmi velkých měst a venkovskými regiony.

jednotlivých stanovených cílů, aby v konečném důsledku nebylo sporu o zaměření činnosti daného mikroregionu.

Mikroregiony tak mohou obce zakládat jako právnické osoby, naplňující jediný společný cíl, nebo také jako právnické osoby, které se podílejí na naplňování většího množství společných cílů sdružených obcí. Druhá varianta umožňuje flexibilnější fungování organizace především s ohledem na to, že předmět činnosti mikroregionu musí být součástí stanov, tedy základního dokumentu, který upravuje celou strukturu této právnické osoby. Pokud by šlo o svazek obcí zaměřený na jednu jedinou specifickou činnost, byla by s každým rozšířením činnosti mikroregionu spojena změna stanov a následná nutnost zápisu do rejstříku svazků obcí, který vede příslušný krajský úřad.

Ačkoliv to zákon výslovně neříká, z koncepce mikroregionů spíše vyplývá zaměření na daleko hlubší spolupráci, než je realizace jediného společného cíle (úkolu), k němuž ve většině případů nemusí být nutně založena a zřízena samostatná právnická osoba. Mikroregion by ideálně měl

Mapa č. 1: Typologie území České republiky



Zdroj: Regionální informační servis. Dostupné na: http://www.risy.cz/Files/Images/mapy/mapy_ke_stazeni/Typologie_2012.jpg

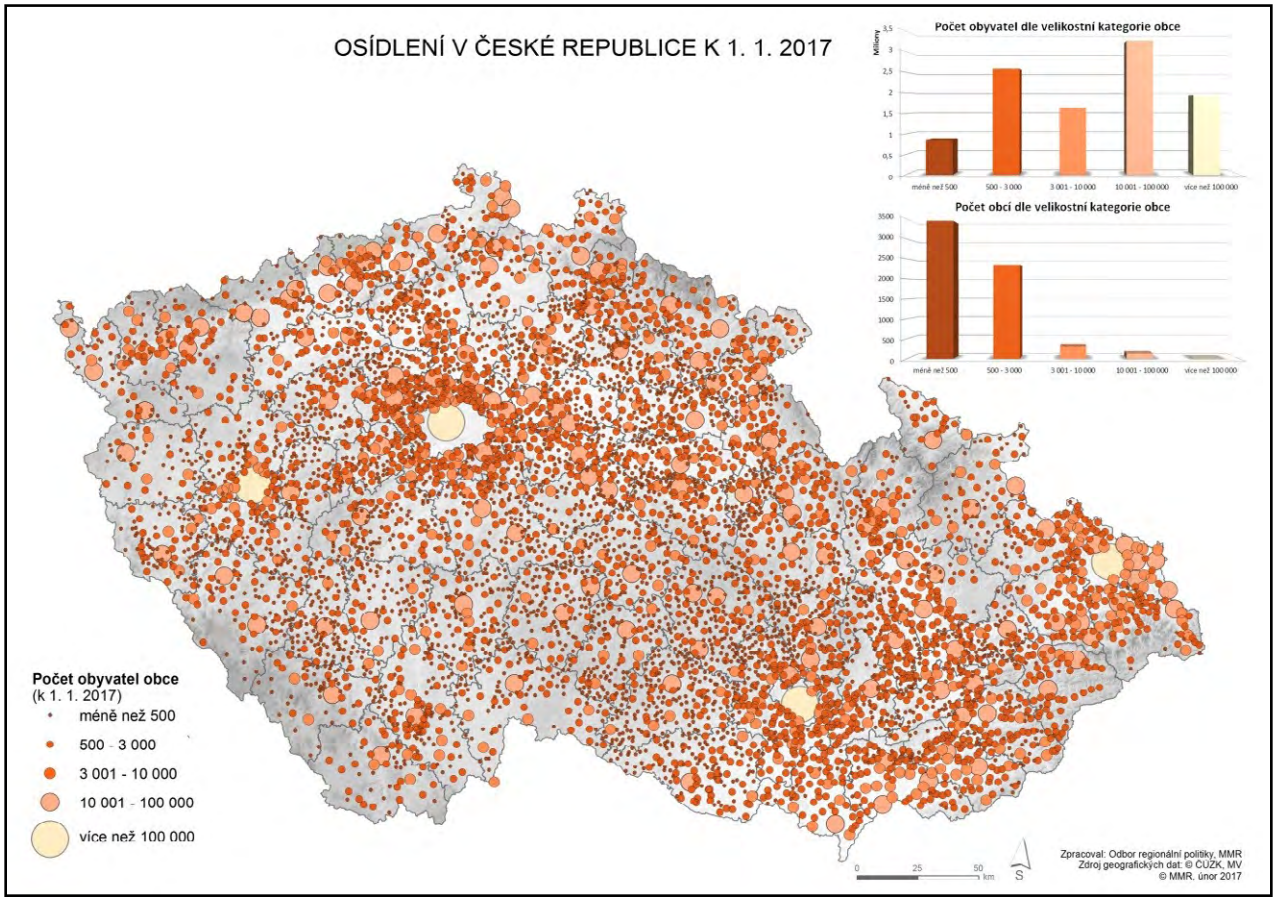
18.2 Formy spolupráce obcí v ČR

Meziobecní spolupráce prostřednictvím mikroregionů je bez výrazných omezení. Zákon o obcích v tomto směru[1] uvádí určité oblasti, které jsou spíše inspirativní, a jde pouze o příklady možné spolupráce obcí. Každopádně by měl být splněn obecný předpoklad srozumitelnosti a konkrétnosti

být takovou organizací, která napomáhá obcím při výkonu samostatné působnosti a podporuje rozvoj poskytovaných veřejných služeb, a to při zachování možnosti každé obce vyvíjet vlastní činnost i v rámci oblastí, v nichž působí mikroregion, do něhož je obec zapojena. Znamená to tedy, že

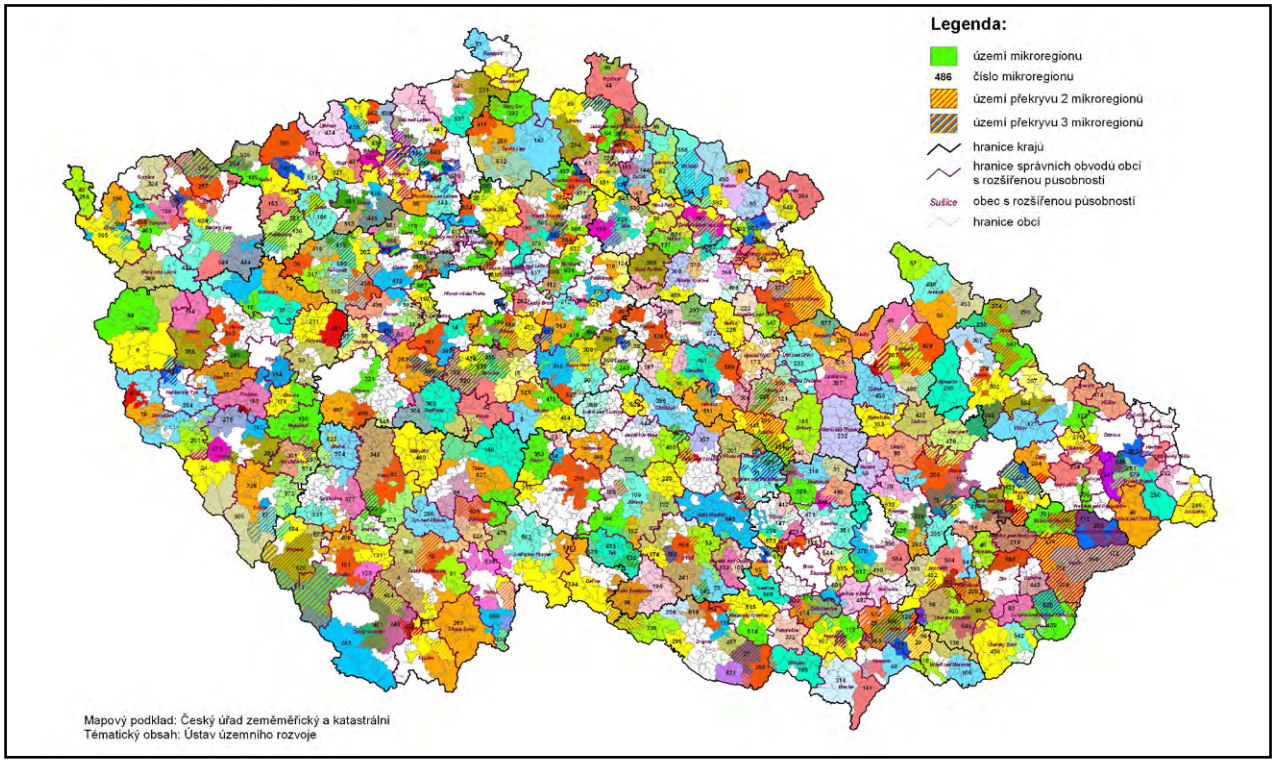
1) §50 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Mapa č. 2: Osídlení v České republice



Zdroj: http://www.risy.cz/Files/Images/mapy/dokumenty_reg_rozvoj/M_OVCR_01.jpg

Mapa č. 3: Pokrytí České republiky mikroregiony



Zdroj: https://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnipolitika/Mikroregiony/Mikroregiony/2005/Kart_1_300.pdf

připojení dané obce k mikroregionu primárně neomezuje výkon samostatné působnosti obce.

Členství obce ve více mikroregionech není příliš vhodné, tříští se tím síly obce jak organizační, tak finanční. Naopak účast obce **v dalších sdruženích** je někdy z logiky náplně jejich činnosti nutná nebo minimálně výhodná. Příkladem může být sdružení velkého počtu obcí pro zabezpečení veřejné dopravy, pro zásobování pitnou vodou apod.

Z praxe: *Obce Ústeckého a Libereckého kraje vytvořily Severočeskou vodárenskou společnost, a. s., (SVS, a. s.) Veškeré akcie jsou v držení celkem 458 severočeských měst a obcí. Založení velké regionální vodohospodářské vlastnické společnosti od začátku umožnilo racionálně a rychle řešit závažné ekologické problémy v regionu a výrazně pomohlo malým obcím, jež by nebyly schopné financovat zavedení a rozvoj vodohospodářské infrastruktury.*

Formy spolupráce obcí v České republice lze podle různých hledisek rozdělit do několika kategorií, a to podle různých hledisek.

Obecně lze spolupráci obcí dělit takto:

účel spolupráce:
- jednorázová spolupráce – zpravidla investičního charakteru (například vybudování společného vodovodu, příjezdové komunikace apod.)
- trvalá spolupráce – zpravidla zajištění kontinuální potřeby (například koordinovaný rozvoj území, svoz a likvidace komunálních odpadů, propagace regionu, provoz společné čistírny odpadních vod apod.)

časové hledisko:
- krátkodobá (jednorázová) spolupráce
- dlouhodobá spolupráce

geografické hledisko:
- mikroregionální úroveň
- regionální (krajská) úroveň
- celostátní úroveň
- mezinárodní úroveň

V praxi se zpravidla řada hledisek kombinuje či spíše je obvyklá kombinace, která se také u spolupráce logicky předpokládá. Jistě lze najít desítky různých příkladů v jednotlivých kategoriích spolupráce či kombinace různých hledisek. Velmi časté jsou případy, kdy se z jednorázové krátkodobé spolupráce vyvine dlouhodobá kontinuální spolupráce.

Spolupráce obcí na celostátní úrovni je spojena se Svazem měst a obcí České republiky. Jde o zájmové sdružení právnických osob, obhajující zájmy místních samospráv při jednání se státními i mezinárodními orgány. *(Podrobnosti najdete v samostatné 1. kapitole této příručky.)*

18.2.1 Právní formy spolupráce obcí

Spolupráce obcí je právně zakotvena v zákoně o obcích (obecní zřízení), ale upravují ji také další zákonné normy. Uvedeme pouze ty nepoužívanější, a to v samostatné a přenesené působnosti obcí.

18.2.1.1 Samostatná působnost obcí

Svazek obcí

Tato právní forma vychází ze zákona o obcích[2] a představuje základní model meziobecní spolupráce. Jde o právnickou osobu vytvářenou k prosazování společných zájmů obcí.

Smlouva o spolupráci

Taktéž tato forma vychází ze zákona o obcích[3]. Při spolupráci na základě této veřejnoprávní smlouvy není zakládána právnická osoba jako v případě svazku obcí.

Společná účast v obchodních korporacích

Zákon o obchodních korporacích nahrazuje v určitých částech obchodní zákoník, a to od 1. 1. 2014. Spolupráce má charakter společné účasti v obchodních společnostech a družstvech. Jde například o firmy zakládané pro svoz odpadu, dodávky pitné vody apod.

Z praxe: *Příkladem může být meziobecní spolupráce formou obchodní společnosti SOMPO, a. s., která vznikla v roce 1997 a má sídlo v Pelhřimově. Firma je v 100% vlastnictví 117 členských obcí – akcionářů, kteří prostřednictvím volených zástupců do představenstva a dozorčí rady spolurozhodují o její celkové činnosti i jejím dalším rozvoji. Působnost společnosti SOMPO, a. s. je na území okresu Pelhřimov a dále v okrajových a spádových oblastech sousedních okresů. Společnost poskytuje komplexní služby v nakládání s odpady jak pro své akcionáře, tak i pro průmyslové a zemědělské podniky a živnostníky. Hlavním zařízením společnosti je centrální skládka odpadů v Hrádku u Pacova, dále samostatné středisko svozu v Hrádku u Pacova a na něj navazující překladiště odpadů v Humpolci a překladiště odpadů v Počátkách. V systému jsou zapojeny i členské obce, provozující sběrné dvory odpadů, kompostárny odpadů a další potřebná zařízení. Společnost dále vlastní a provozuje dotřiďovací linku separovaných odpaů ve středisku Hrádek u Pacova. Pro proozní potřebu firmy je k dispozici profesionální aparát zaměstnanců. Obce si ale ponechávají většinu rozhodovacích pravomocí.*

video

Obecně prospěšná společnost

Takovou spolupráci upravuje zákon o obecně prospěšných společnostech. Jde se o další formu meziobecní spolupráce, která má široké spektrum využití v různých oblastech, velmi často u místních akčních skupin.

Spolek

Spolek je definován v novém občanském zákoníku[4].

2) § 49 – 53 zákona o obcích
3) § 46 – 48 zákona o obcích
4) § 214 – 302 zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, účinného od 1. 1. 2014

Kromě obcí mohou být v této právní formě také účastny fyzické osoby.

Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obecní policii

Zákon o obecní policii definuje[5] možnost, kdy obce v rámci jednoho kraje mohou mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy, týkající se plnění úkolů obecní policie. Vedle toho lze v krizovém stavu uzavřít veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků obecní policie.

18.2.1.2 Přenesená působnost obcí

Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti

Tento způsob spolupráce obcí je definován v zákoně o obcích[6] a ve správním řádu[7]. Tuto veřejnoprávní smlouvu mezi sebou mohou uzavírat obce, patřící do téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností. V praxi se jedná například o projednávání přestupků. Předmětem těchto veřejnoprávních smluv nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, například stavebnímu úřadu.

18.3 Spolupráce prostřednictvím profesionálně fungujících mikroregionů

V meziobecní spolupráci se v poslední době dynamicky rozvíjí spolupráce obcí prostřednictvím tzv. profesionálně fungujících mikroregionů. Stojí za to toto téma probrat. Také Svaz měst a obcí České republiky se mu intenzivně věnuje, například i realizovanými projekty. Jde například o projekty Systémová podpora meziobecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností (zkráceně Meziobecní spolupráce), realizovaný od května 2013 do listopadu 2015 a navazující projekt Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce (zkráceně Centra společných služeb – CSS).

Z praxe: *Projekt* ***Centra společných služeb*** *realizuje Svaz měst a obcí České Republiky od února 2016 do července 2019. Rozpočet – zhruba 394 mil. Kč, zdroj: ESF (95 %)*

Cíle projektu:

- *zkvalitnění a zefektivnění veřejné správy a veřejných služeb,*
- *rovnoprávnější přístup občanů ke kvalitním veřejným službám,*
- *zlepšení informovanosti občanů o veřejných službách,*
- *splnění principu meziobecní spolupráce.*

Strategickým cílem projektu tak je zvýšení profesionality výkonu veřejné správy a poskytování a rozvoj veřejných služeb v území pomocí sdílení prostředků a kapacit jednotlivých obcí sdružených do dobrovolných svazků obcí (DSO), a to nejen po dobu trvání projektu, ale i po jeho ukončení. Součástí projektu bude hlubší rozpracování udržitelného postavení DSO a jejich začlenění do systému výkonu veřejné správy v území.

Projekt vznikl na základě potřeby sanace nedostatečných personálních kapacit na malých obcích pro výkon veřejné správy. Obecní úřady v takřka 40 % obcí zapojených v projektu nedisponují dostatečnou administrativní kapacitou, přesto však jsou povinny splnit všechny zákonné i další povinnosti v odpovídající kvalitě a rozsahu a svým občanům tak zajistit rovnoprávný přístup k veřejným službám. Projekt je zaměřen na podporu vytváření center společných služeb, založených na bázi meziobecní spolupráce. Společné služby jsou poskytovány v oblasti veřejné správy s důrazem na samosprávné kompetence, ale i v přenesené působnosti s cílem zajistit efektivnější poskytování veřejných služeb občanům zapojených obcí i obcím samotným. Je prověřována možnost přenosu a výkonu některých kompetencí v oblasti výkonu veřejné správy v samostatné i přenesené působnosti na DSO.

Za tímto účelem a díky meziobecní spolupráci vzniklo při 83 dobrovolných svazcích obcí (DSO) 83 týmů odborníků (tzv. Centra společných služeb – CSS), kteří pomáhají členským obcím daných DSO při výkonu jejich kompetencí.

Co konkrétně se v projektu děje? Týmy odborníků (CSS) poskytují svým členským obcím širokou paletu služeb a podpory:

- *odborné poradenství při výkonu samostatné působnosti: rozvoj obcí, právní a správní poradenství, organizační a ekonomické agendy, společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, finančně-rozvojový management, administrativní podpora (kontrola úředních desek, oznámení o zasedání zastupitelstev, nakládání s majetkem obcí, příprava obecně závazných vyhlášek, atd.), informování o změnách v legislativě apod.,*
- *přeneseného výkonu státní správy: přestupková agenda, správa poplatků, evidence obyvatel atd.,*
- *zajištění pověřence pro ochranu osobních údajů podle GDPR,*
- *vzdělávání zástupců obcí,*
- *společné nákupy a postupy – (ne)movitý majetek, služby apod.,*
- *setkávání starostů – sdílení zkušeností a příkladů dobré praxe, podpora meziobecní spolupráce,*
- *průběžné shromažďování a projednávání návrhů legislativních změn v oblasti veřejné správy i v oblasti poskytování veřejných služeb.*

CSS pomáhají při strategickém plánování rozvoje území, přípravou a realizací meziobecních rozvojových projektů. Projekty meziobecní spolupráce šetří finanční prostředky obcí, čas a vedou ke koordinovanému a společně sdílenému rozvoji.

Jaký bude dlouhodobý dopad projektu?

Dlouhodobým cílem projektu je popularizovat a systémově podpořit meziobecní spolupráci jako nástroj zvyšování kvality veřejné správy a poskytování veřejných služeb. Proto dojde k podrobnému rozpracování postavení DSO a jejich začlenění do systému výkonu veřejné správy v území ve vztahu k předpokládané analýze administrativního členění státu a definování potřebného legislativního prostředí, budou připraveny návrhy na změny legislativy pro dlouhodobě udržitelné a systémové financování DSO a CSS v území.

5) § 3a – 3b zákona o obecní policii
6) § 63 odst. 1 zákona o obcích
7) § 160 odst. 5 správního řádu

Projekt v číslech:

- *83 Center společných služeb při 83 dobrovolných svazcích obcí po celé ČR;*
- *1689 obcí a dopad na více jak 2 000 000 obyvatel;*
- *280 specialistů na veřejnou správu, veřejné zakázky, územní rozvoj, ochranu osobních údajů.*

18.3.1 Definice profesionálně fungujícího mikroregionu

Profesionálně fungující mikroregion můžeme charakterizovat podle těchto kritérií:

- Dobrovolným svazkem obcí – mikroregionem rozumíme subjekt, který je založen a funguje podle zákona o obcích.
- Mikroregion má profesionální aparát, tedy zaměstnance, které mikroregion zaměstnává, či mají s mikroregionem jiný smluvní vztah o vykonávání služeb pro mikroregion a jeho členské obce.
- Mikroregion vykonává pro své členské obce určité služby.

Proti tomu tzv. formálně fungující mikroregion je subjekt, který vykonává pouze základní aktivity, které jsou předepsány zákonem o obcích (například volba statutárních zástupců, schválení rozpočtu, schválení výsledků přezkumu hospodaření apod.) či v nepravidelných časových intervalech uskutečňuje společné projekty, zpravidla malého finančního rozsahu.

Definice profesionálního aparátu – zaměstnanců

Zaměstnancem rozumíme fyzickou osobu, která má s mikroregionem uzavřený pracovně právní vztah podle zákoníku práce. Nemusí nutně jít o pracovní smlouvu na plný pracovní úvazek. Předpokládají se také smlouvy na zkrácený pracovní úvazek či také dohoda o pracovní činnosti či dohoda o provedení práce. V určitých případech se lze setkat také se smluvním vztahem s fyzickou či právnickou osobou podnikající, a to na základě mandátní smlouvy k určitým činnostem, například účetnictví.

Definice služeb či aktivit mikroregionu

Obecně, hovoří-li se o definici služeb mikroregionu, jde o takové aktivity, které by členská obec mikroregionu musela vykonávat sama či za pomocí jiné fyzické či právnické osoby a které dobrovolně přenáší na mikroregion za účelem „odlehčení“ nebo spíše z důvodu nedostatečné kapacity v oblasti know-how, času či personálu.

Zpravidla jsou to aktivity takříkajíc sekundárního charakteru. Do primárních aktivit je možno zařadit základní aktivity obce při výkonu samostatně právní a státně právní agendy, jako je například vydávání nařízení a vyhlášek obce, především tedy taxativně vyjmenované aktivity podle zákona o obcích. Do sekundárních aktivit lze tedy zařadit takové, které obec dělat může, avšak nemusí a tyto aktivity nejsou zákonem o obcích jasně definované. Konstatuje se, že[8] obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a že při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Rozsah péče je však pojmem značně obecným a velmi subjektivním.

18.3.2 Kategorie aktivit, vykonávaných profesionálně fungujícími mikroregiony pro své členy – obce

Aktivity jsou řazeny abecedně, tedy ne podle důležitosti či četnosti užívání. Byly zvoleny a popsány s ohledem na zkušenosti autora textu.

Dotační poradenství

Dotační poradenství je jednou ze základních aktivit. Patří k nim průběžné informování členských obcí o potenciálních či vyhlášených grantových programech, zpracování žádostí do grantových programů a jejich administrace. Ta zahrnuje nejen dohled nad realizací dotačně podpořených projektů, ale také zpracování monitorovacích a závěrečných zpráv či zpráv o udržitelnosti projektů. Pro efektivní činnost mikroregionu je důležitá neustálá komunikace mezi členskými obcemi a mikroregionem tak, aby mikroregion měl k dispozici dostatečné a aktuální informace o záměrech obcí a mohl rychle reagovat na vyhlášené či připravované grantové programy.

Koordinace společných projektů

Také ji lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. V rámci této kategorie mikroregion po organizační stránce zajišťuje realizaci projektů, kde je nositelem projektu přímo daný mikroregion či „nositelská“ obec, která projekt, jehož obsahem je zapojení více obcí, zastřešuje. V praxi se lze setkat s projekty v oblasti rozvoje cestovního ruchu (například značení cyklotras či vybudování mobiliáře podél cyklotras, budování naučných stezek, marketingové kampaně apod.), stavby liniových staveb (například komunikace, vodovody, kanalizace apod.), nákupy techniky na údržbu veřejného prostranství ve více obcích, opravu drobných sakrálních staveb v mikroregionu. Obecně jde o takové projekty, které se uskutečňují na území více obcí nebo mají na ně dopad, a proto je nutný koordinující subjekt.

Koordinované nákupy komodit či realizace společných výběrových řízení

V rámci této aktivity je mikroregion organizátorem jednotné poptávky a následného nákupu dané komodity, nejčastěji elektrické energie, plynu či datových a telekomunikačních služeb. V praxi systém funguje tak, že mikroregion se organizačně postará o výběrové řízení na jednoho dodavatele dané komodity či služby pro více subjektů, mezi které lze zařadit obce či jimi zřízené organizace. Mikroregion tedy zorganizuje a tzv. vysoutěží výhodnější podmínky pro více subjektů, než kdyby soutěž organizovaly jednotlivé subjekty samostatně. Například jednotkové ceny za silovou elektrickou energii mohou dosahovat úspor až v řádech desítek procent. Samotné smlouvy o dodávce elektrické

8) § 2 zákona o obcích

energie či plynu se uzavírají jednotlivě se subjekty, které byly do společné poptávky zahrnuty. Tyto smlouvy však obsahují podmínky, které mikroregion získal soutěží. Dále se lze setkat s organizací společných výběrových řízení na opravy majetku obcí, například komunikací, kanalizací, nemovitostí apod. Efekt a způsob provedení je stejný jako u koordinovaného nákupu komodit. Především je patrný vliv na výhodnější cenu pro obce při větším objemu prací.

Poradenství pro obce v oblasti státní správy

Toto poradenství zahrnuje služby mikroregionu pro členské obce v oblastech výkonu státní správy, se kterým obce přijdou do styku, tedy například v pomoci při územním a stavebním řízení, problematice životního prostředí, problematice dopravy apod. Mikroregion pomáhá především se zajištěním patřičné dokumentace, při vyplnění patřičných formulářů, zajištění patřičných kontaktů apod.

Problematika a agenda GDPR

V rámci této aktivity je mikroregion často v pozici tzv. pověřence a pomáhá členským obcím se zpracováním a dodržováním patřičných metodických dokumentů v oblasti GDPR.

Propagační aktivity

Propagaci lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. Zahrnuje například vydávání propagačních materiálů o mikroregionu, provoz mikroregionálních internetových stránek, spolupráci se subjekty působícími v cestovním ruchu apod.

Příprava a organizace výběrových řízení

Jde o činnosti od přípravy zadávací dokumentace, přes samotné vyhlášení výběrového řízení, hodnocení nabídek až ke konečnému rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího dodavatele a související administraci procesu. Mikroregiony zajišťují dílčí i kompletní služby v různých druzích výběrového řízení, tedy od zjednodušeného až k podlimitnímu respektive nadlimitnímu řízení. Tyto činnosti mohou mikroregiony zajišťovat nejen pro společné akce, ale také pro jednotlivé obce. V tom případě je samozřejmě konečné rozhodnutí už na příslušné obci. Mikroregiony dále provozují pro členské obce profily veřejných zadavatelů, a to zpravidla centrálně na jedné internetové adrese, nejčastěji na internetové adrese daného mikroregionu.

Příprava a zpracování strategických dokumentů obcí

Tato aktivita zahrnuje pomoc mikroregionu při přípravě a zpracování takových strategických dokumentů, jako jsou například programy rozvoje obce, akční plán obce. Mikroregion zpracovává pro danou obec podkladové analytické materiály a dále koordinuje návrhovou část strategického dokumentu. Ve spolupráci s vedením obcí zpracovává mikroregion materiály do takové úrovně, která je předkládána pro jednání zastupitelstva. Se součinností mikroregionu se lze setkat také při územním plánování, kdy mikroregion zajišťuje objednateli (obec), zadavateli (místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností) a zpracovateli (autorizovaný architekt) územního plánu potřebné informace o území.

Servis v oblasti informačních a komunikačních technologií

Tato kategorie aktivit zahrnuje poradenství a součinnost mikroregionu vůči obcím v takových agendách, jako je například Czech point, datové schránky nebo profil veřejného zadavatele. Kromě toho, že mikroregion pomáhá obcím s nastavením daného systému a s proškolením uživatelů, může také pomoci se vzděláváním zaměstnanců obecních úřadů v oblasti informačních technologií.

Zpracování pasportů a drobných projektových dokumentací

Mikroregion zajišťuje obcím zpracování pasportů. Zde je velmi důležitá součinnost obce, aby dokumenty měly patřičnou vypovídací hodnotu a aktuálnost. Vlastní-li mikroregion vhodný software, lze pasporty zpracovat a zapracovat také do systému GIS (geografický informační sytém). Mikroregion zpracovává též jednoduché projektové dokumentace pro projekty obcí. Zpravidla se lze setkat s takovou úrovní projektové dokumentace, která nevyžaduje patřičnou autorizaci od oprávněné osoby (projektanta).

V praxi značně záleží na poptávce členských obcí po konkrétních službách, ceně služby či na míře důvěry obcí v management mikroregionu. Profesionální systém spolupráce obcí je potenciálně výhodný i pro další úrovně spolupráce obcí, a to například v ekonomické či právní oblasti. Ekonomickou oblastí rozumíme účetní služby mikroregionu pro více obcí či pomoc při sestavování a řízení rozpočtů obcí. V oblasti práva jde především o metodickou pomoc při změnách legislativy, která se přímo dotkne provozu obcí, jako je třeba problematika nakládání s majetkem obcí, vydávání obecně závazných vyhlášek či vedení správních řízení.

18.3.3 Projekt Systémová podpora meziobecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Tento projekt (zkráceně Meziobecní spolupráce) realizoval Svaz měst a obcí ČR od května 2013 do listopadu 2015. Do projektu se zapojily obce ze 185 z celkových 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností. To znamená, že v 90 % území ČR je zpracována analýza možností spolupráce obcí.

Obsahem projektu bylo vytvořit pro podporu spolupráce obcí odborné a administrativní zázemí ve většině územních správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tedy vybudovat malé týmy pracovníků, kteří by na území správního obvodu obce s rozšířenou působností řešili určitá témata, a to za metodické podpory ze strany SMO ČR. Cílem projektu bylo podpořit společné strategické plánování a řízeně poskytovat veřejné služby v samostatné působnosti obcí na základě principů meziobecní spolupráce.

Výčet kategorií a aktivit, které mohou být mikroregiony poskytovány:

1. Dotační management
- monitorování dotačních výzev a průběžné informování konkrétních potenciálních žadatelů o vypsané výzvě,
- příprava žádosti o dotaci,
- projektové řízení, zpracování monitorovací zprávy, žádostí o platbu,
- vyúčtování dotace, účast na kontrolách poskytovatelů dotací,
- řízení udržitelnosti projektu.

2. Ekonomické agendy
- zajištění základních účetních prací pro obce (pokladna, úhrada faktur),
- zpracování účetnictví a účetních a finančních výkazů,
- sestavení a řízení rozpočtu, závěrečný účet obce,
- koordinace servisních zásahů na ekonomickém softwaru od odborných firem,
- vzdělávání pro správu ekonomických agend územně samosprávných celků.

3. IT podpora
- elektronické podpisy a certifikáty, jejich aktualizace,
- práce s datovými schránkami,
- vedení spisové služby,
- přístup k základním registrům,
- funkčnost pracoviště CzechPoint,
- zajištění systému vzdělávání,
- správa informačních systémů obce (webové stránky, úřední deska).

4. Právní podpora
- příprava podkladů pro jednání zastupitelstva a dalších orgánů obce,
- příprava smluv pro nakládání s nemovitostmi (kupní a nájemní) včetně souvisejících úkonů (zveřejnění),
- spolupráce na zápisech ze zasedání zastupitelstva, formální správnost včetně procesu zveřejnění,
- právní poradenství pro nemajetkovou agendu obcí,
- organizace výběrových řízení na zaměstnance obecních úřadů,
- legislativní činnost obcí (vydávání obecně závazných vyhlášek),
- informování o změnách legislativy s dopadem na fungování obcí,
- podpora při vedení správních řízení.

5. Rozvoj obce
- koordinace a podpora při tvorbě rozvojových dokumentů obcí, například Program rozvoje venkova v gesci MMR,
- údržba a úklid komunikací a veřejné zeleně v intravilánu i extravilánu,
- správa lesního majetku obcí, společné obchodování s dřevní hmotou,
- provozování vodovodů, kanalizací a ČOV,
- dostupnost základních služeb obyvatelstvu (zásobování obyvatel, základní služby),
- prosazování společných zájmů.

6. Technická a stavební podpora
- příprava jednoduchých dokumentací k ohlášení staveb a jejich oprav,
- příprava dokumentace k výběru dodavatele u jednoduchých staveb,
- zajištění rozhodnutí (povolení) podle stavebního zákona či zvláštních zákonů,
- zajištění technického dozoru investora, výkon koordinátora bezpečnosti práce a inženýrsko-investorské činnosti a jednání s dodavateli,
- evidence (pasporty) majetku obce, zavedení GIS, vyjádření obce k existenci sítí ve správě obce.

7. Veřejné zakázky
- příprava podkladů pro veřejné zakázky,
- rozeslání výzev na podání nabídek,
- organizace a zajištění práce výběrových komisí,
- provozování profilu zadavatele, zveřejňování smluv na profilu zadavatele a další související úkony,
- elektronické dražby dodávek,
- organizace společných nákupů.

18.3.4 Financování

Systém financování profesionálně fungujícího mikroregionu je jednou z klíčových otázek, kterou je nutné před spuštěním celého systému vyřešit. Není dán předpisem, záleží na dohodě členských obcí. Rozhodující je co největší spravedlnost při rozhodování o finančních příspěvcích jednotlivých obcí. Žádná členská obec by neměla mít pocit, že dotuje ty ostatní. V opačném případě se může stát, že zastupitelstvo takové obce rozhodne o vystoupení ze svazku.

Každopádně se vždy objevuje nějaký systém členských příspěvků podle daného klíče (například počet obyvatel, velikost katastru apod.), který je doplněn o další zdroj příjmu mikroregionu. Nejčastěji se objevuje procentuální odměna pro mikroregion za kladně schválený dotovaný projekt, který mikroregion pro obec připravoval či odměna za určitou vykonanou aktivitu (například zpracované výběrové řízení, zpracovaný pasport apod.).

Financování profesionálně fungujícího mikroregionu by každopádně mělo být tzv. vícezdrojové, aby systém byl schopen odolat riziku výpadku některého z příjmů. Pro zajištění základního chodu mikroregionu (nájem, základní správa účetnictví, zpracování auditu či obnova internetové domény) je vhodné mít nastaveny fixní příjmy, nejlépe formou členských příspěvků. Ustavení výše členských příspěvků by se mělo zakomponovat do nějakého závazného dokumentu, tedy například do stanov, do smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí či do dokumentu, přijatého členskou schůzí mikroregionu.

Dále je vhodné mít nastaven systém plateb za konkrétní služby. Aby byl systém trvale udržitelný, musí generovat pro plátce (členské obce) patřičné přínosy. V praxi by tedy systém měl být nastaven na linii: vykonaná služba – platba za službu. Výše plateb by měla být cenově konkurenceschopná, při zajištění odpovídající kvality. V případě, že cena bude dlouhodobě nad tržní hodnotou, je systém rizikový

vzhledem k možnosti odchodu klientů (členských obcí) k levnější konkurenci. Funguje-li profesionální mikroregion s cílem poskytovat služby bez nutnosti generovat zisk, je tento stav dosažitelný. Klientům (obcím, NNO) musí být jasné, kolik daná aktivita (služba) stojí. Je tedy nutné mít vypracovaný ceník služeb a ten mít schválen členskou schůzí či jiným pověřeným orgánem mikroregionu (například radou mikroregionu). V praxi se lze setkat s tím, že u služeb v oblasti dotací je odměna pro mikroregion procentuálně závislá na výši zajištěných finančních prostředků. U jiných služeb, například u administrace výběrových řízení, u zpracování konkrétního dokumentu (například pasportu komunikací či strategického plánu rozvoje obce) se cena služby odvíjí od hodinové sazby či konkrétní částky za danou službu.

Možnost financovat provoz mikroregionu dotačními prostředky krajů či státu je aktuálně minimální. Některé kraje mají nárazově, tedy nepravidelně, vyhlášeny grantové programy na pomoc mikroregionům s běžným provozem. Na úrovni státu není aktuálně finanční nástroj, jak provozně pomoci mikroregionům v České republice.

18.4 Spolupráce obcí prostřednictvím Místní akční skupiny

Specifickou oblastí spolupráce obcí jsou tzv. místní akční skupiny (MAS), pracujících na principech metody Leader. Tato metoda funguje na principu místního partnerství veřejného a soukromého sektoru (podnikatelské sféry a neziskového sektoru) pod záštitou konkrétní MAS. Metody Leader se mohou účastnit subjekty, působící na území, které je geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní a žije zde minimálně 10 000 a maximálně 100 000 obyvatel (velikost sídel má horní hranici 25 000 obyvatel). Zastoupení veřejného sektoru, který nejčastěji zastupují obce či svazky obcí, nesmí překročit 49 %. Každá MAS musí mít právní subjektivitu, nejčastěji se lze setkat s právní formou obecně prospěšné společnosti či spolku.

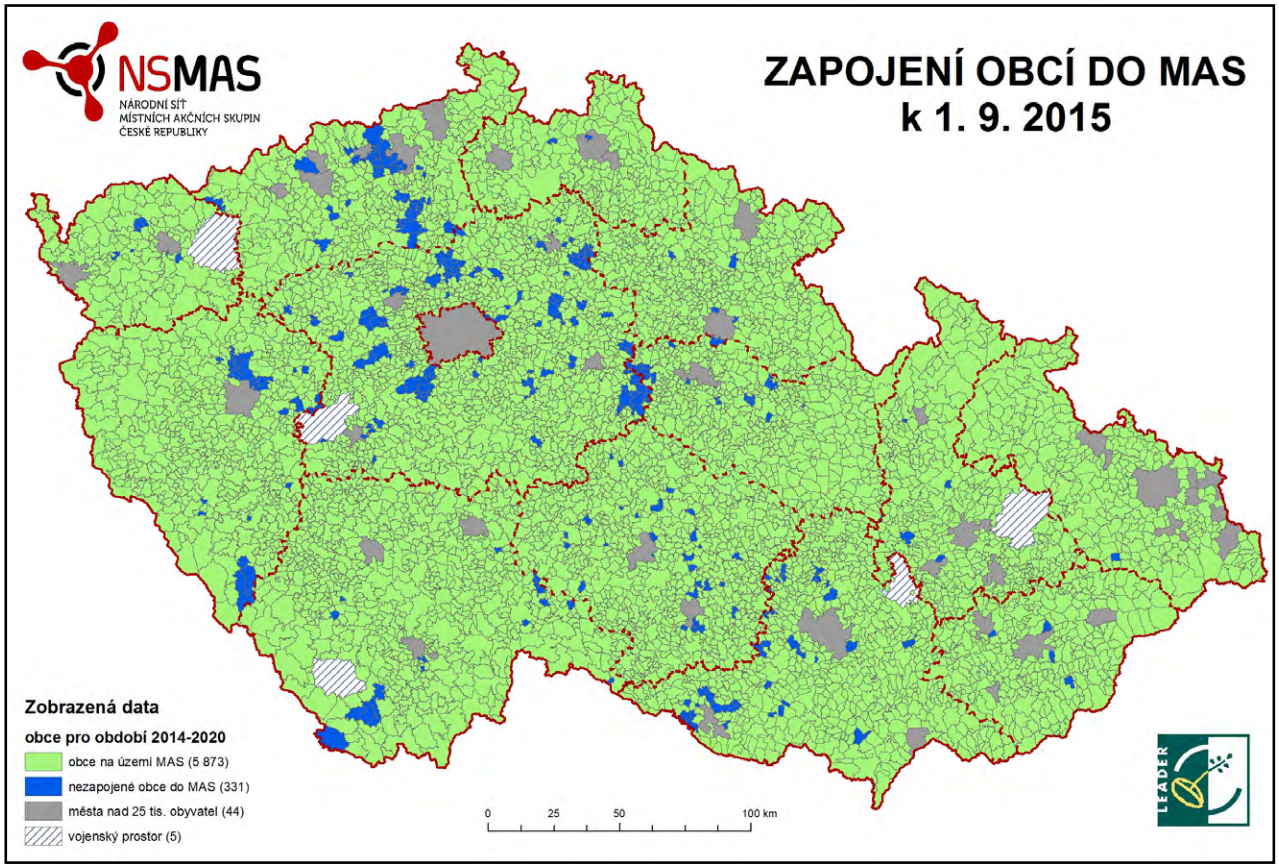
Obecně lze hovořit o významné roli obcí a mikroregionů, které často stály při vzniku místních akčních skupin. Obce jsou také významnými finančními partnery pro fungování místních akčních skupin.

18.5 Závěrem

V podmínkách administrativního členění České republiky je meziobecní spolupráce jedním z faktorů umožňujícím další rozvoj veřejné správy. Tato forma rozvoje veřejné správy, především pak na samosprávné úrovni, je nezbytná především pro malé obce, které nedisponují patřičným personálním aparátem a ve většině případů nemají ani uvolněného starostu.

Jestliže aktivity v meziobecní spolupráci a službách pro obce vykonávají lidé z daného regionu, kteří mají patřičné zázemí a znalosti, lze to jen vítat. Takoví zaměstnanci

Mapa č. 4: Zapojení obcí do MAS



Zdroj: http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akcni-skupiny/

mikroregionů jsou náležitě motivováni na kvalitně odvedené práci, jelikož jde o region, se kterým jsou osobně propojeni.

Značnou roli pro nastavení systému spolupráce mezi obcemi hrají: počet obcí mikroregionu, homogenita území, existence jednoho či více center mikroregionu.

Časté otázky

1. Může být obec členem více svazků obcí (mikroregionů)? Ano, je na vůli obce, kolika svazků obcí chce být členem. Zpravidla je obec členem jednoho mikroregionu, avšak existují případy, kdy geografické podmínky umožňují členství obce ve více mikroregionech.

2. Definuje legislativa činnosti a povinnosti, které musí svazek obcí (mikroregion) vykonávat? Legislativa definuje pouze základní povinnosti, jako je účetní závěrka, rozpočet apod. Dále je legislativa značně volná v definici, jaké aktivity musejí svazky obcí (mikroregiony) vykonávat a je pouze na členech mikroregionu (obcích), jakým aktivitám se chtějí v meziobecní spolupráci věnovat. Tyto další činnosti jsou zpravidla definovány ve stanovách daného mikroregionu.

3. Jsou svazky obcí (mikroregiony) jedinou formou meziobecní spolupráce? Ne. Záleží na konkrétním obsahu meziobecní spolupráce. Obce mohou kromě právní formy, definované zákonem o obcích, zvolit i další právní formy.

4. Musí členskou obec zastupovat při jednáních svazku obcí (mikroregionu) pouze starosta obce? Ne, nemusí. Záleží na členské obci, koho zmocní zastupováním.

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích: (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů*. 2000, roč. 2000, č. 128, 38. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2000/038-2000.pdf.
- zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech). In: *Sbírka zákonů*. 1997, roč. 1997, č. 227, 80. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1997/080-1997.pdf.
- zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 1995, roč. 1995, č. 248, 65. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1995/065-1995.pdf.
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. In: *Sbírka zákonů*. 2002, roč. 2002, č. 314, 114. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2002/114-2002.pdf.
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 1964, roč. 1964, č. 40, 19. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1964/019-1964.pdf. zrušen 1. 1. 2014
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *Sbírka zákonů*. 2004, roč. 2004, č. 500, 174. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2004/174-2004.pdf.
- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 1991, roč. 1991, č. 513, 98. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1991/098-1991.pdf. zrušen 1. 1. 2014.
- zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii. In: *Sbírka zákonů*. 1991, roč. 1991, č. 553, 104. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1991/104-1991.pdf.
- zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. In: *Sbírka zákonů*. 1990, roč. 1990, č. 83, 19. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/1990/019-1990.pdf.
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 2012, roč. 2012, č. 89, 33. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2012/033-2012.pdf.
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). In: *Sbírka zákonů*. 2012, roč. 2012, č. 90, 34. Dostupné z: http://ftp.aspi.cz/opispdf/2012/034-2012.pdf.

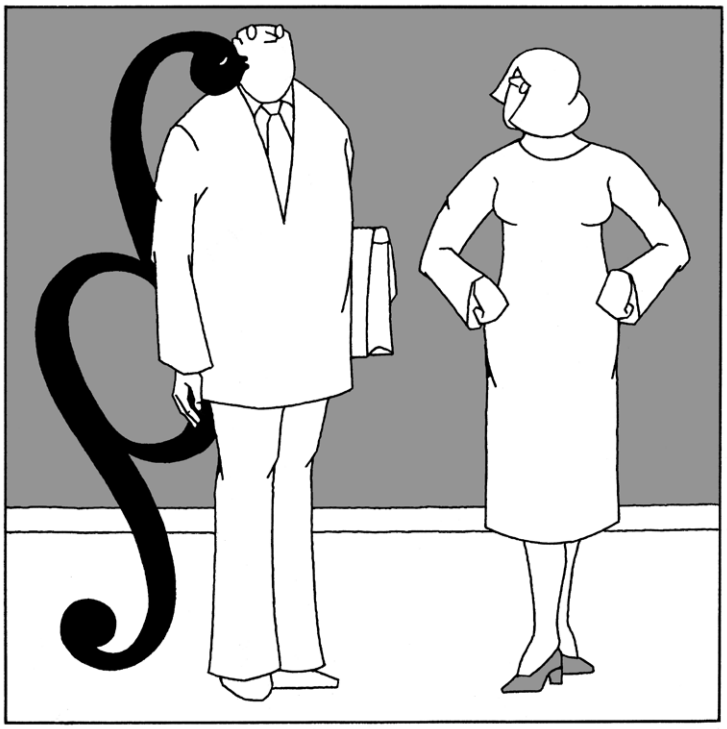
18

Literatura a užitečné odkazy

- Centrum pro regionální rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.crr.cz/cs/
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.mmr.cz
- Obce sobě. [online]. Dostupné z: http://www.obcesobe.cz
- Portál eAGRI: resortní portál Ministerstva zemědělství. MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. [online]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/
- SOMPO, a.s. [online]. Dostupné z: http://www.sompo.cz
- Svaz měst a obcí České republiky. [online]. Dostupné z: http://www.smocr.cz/
- Ústav územního rozvoje. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [online]. Dostupné z: http://www.uur.cz/

19 Jak se vyznat v právních předpisech

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.



„Zákony jsou pavučiny, skrze něž velké mouchy proletí, kdežto malé se do nich zapletou."
(Charles Louis de Montesquieu)

Citát klasika, uvedený navíc hned na počátku kapitoly, by mohl v mnohých z vás navodit (nesprávný) pocit, že snaha porozumět právním předpisům představuje pro „běžného jedince" (či pro toho, kdo se ztotožňuje s pozicí malé mouchy) předem ztracený čas, který by bylo radno vyplnit bohulibější činností, ať už ve prospěch obce či jinak. Smyslem následujících řádek by proto mělo být – kromě hlavního účelu, jímž je (vskutku základní) objasnění struktury a fungování právního řádu – i rozptýlit skepsi, jež na mnohé dopadá při pouhém pomyšlení na paragrafy a odstavce. Ostatně ani citovaný klasik chmurným myšlenkám nepropadl, což dokládá mimo jiné jeho nejslavnější dílo O duchu zákonů.

19.1 Obecný výklad

Žádný občan moderního evropského (demokratického) státu, natožpak ten, jenž na sebe vzal zastupitelské břímě, nemůže spoléhat na to, že by snad mohl při své činnosti právo jakkoliv opomíjet, ignorovat apod. Současně však samozřejmě nemůže počítat ani s tím, že bude mít na každém svém kroku k ruce kvalifikovaného právníka, jenž jej bude permanentně provádět úskalími právní regulace.

Nezbytný pojmový základ podejme hned zkraje: **Právo je** (především vedle morálky, náboženství, či společenských norem) **jedním z normativních systémů – jde tedy o (vnitřně strukturovaný) soubor platných norem (pravidel chování).** Od ostatních normativních systémů se přitom právo liší tím, že je souborem (obecně závazných) norem vynutitelných státní mocí.

Hlavními prameny (zdroji) práva jsou přitom v našem (kontinentálním právním) systému **právní předpisy**, označované také jako normativní právní akty.

Pod pojmem **prameny práva** se v právním jazyce obecně rozumí formy, v nichž je právo obsaženo. Prakticky nahlíženo jde v České republice zejména o ústavní zákony, zákony, nejrůznější vyhlášky či nařízení (včetně obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí), ale rovněž i některé mezinárodní (respektive všechny tzv. normativní) smlouvy, či tzv. obecné zásady právní. V závislosti na „podnebí" mohou pak mít postavení pramene práva i existující obyčeje a soudní rozhodnutí, tzv. precedenty (pohybujeme-li se opět v oblasti západního světa; specifika některých systémů, práva šária či stále funkčních kmenových uspořádání, tu rozhodně ponechme stranou).

Samotné právní předpisy tedy představují pouze část myslitelných pramenů práva, byť část nepochybně nejfrekventovanější. Lze je chápat coby výsledek právotvorné činnosti orgánů veřejné moci, ať už jde o orgány státní či orgány samosprávné, orgány moci zákonodárné či orgány moci výkonné. Typickou (přímo pojmovou) vlastností právních předpisů je jejich **obecnost** (abstraktnost). Měly by se totiž vždy vztahovat na určitou skupinu případů stejného druhu a zároveň na (konkrétně) neurčený počet adresátů. Tím se podstatně liší od právních aktů individuálních (tzn. soudních či správních rozhodnutí) a částečně též od aktů smíšených (opatření obecné povahy).

19.2 Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace

19.2.1 Vnitrostátní právní předpisy

Český právní řád – ačkoli se to žel přinejmenším na první pohled vskutku nemusí zdát – **je vnitřně strukturovaný, hierarchický systém**, založený v prvé řadě na odlišné právní síle právních předpisů, které ho tvoří. Na vrcholu takto konstruované pomyslné pyramidy stojí ústava, respektive ústavní zákony, které mají právní sílu nejvyšší. To znamená, že ostatní právní předpisy s nimi musí být v souladu, nebo se od nich svým obsahem dokonce odvozují.

Jistým specifikem České republiky je tzv. polylegální ústava, tj. souběžná existence více platných a účinných ústavních zákonů o formálně stejné právní síle. Souhrn všech platných a účinných ústavních zákonů se pak v našich podmínkách výslovně nazývá **ústavním pořádkem**. V jeho rámci je nicméně základním stavebním kamenem právního řádu (včetně ústavního pořádku) Ústava České republiky[1]. Přinejmenším stejnou pozornost ovšem rozhodně zasluhuje ještě Listina základních práv a svobod[2].

- **Ústava ČR** vymezuje základní hodnotové, funkční a organizační principy státu, jako je dělba moci (zákonodárná, výkonná, soudní), stanoví další nutné záruky pro zachování a snad i rozvoj demokracie a právního státu, ale rovněž výslovně uznává a zakotvuje i existenci územní samosprávy a východiska vztahu mezi ní a státem.
- **Listina základních práv a svobod** pak garantuje existenci nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních subjektivních práv (a svobod) člověka a občana.

Po zákonech ústavních přicházejí na řadu **zákony** tzv. běžné, upravující nejrozmanitější oblasti lidského života. Činí tak regulací rovnoprávných vztahů mezi fyzickými a právnickými osobami navzájem (tzv. soukromé právo), nebo regulací jejich (nerovných) vztahů ke státu a k dalším držitelům veřejné moci (tedy mj. i k obcím), a to včetně procesů, jimiž se má uskutečňovat (tzv. veřejné právo).

Od ústavních zákonů se zákony běžné liší nejen zmíněnou (nižší) právní silou, ale též věcnou náplní a procesem, který je třeba k jejich schválení. Zatímco k přijetí ústavního zákona se totiž vyžaduje souhlas obou komor parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny i Senátu (přičemž je nezbytná třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů), v případě zákonů běžných postačují obvykle většiny běžné, tj. nadpoloviční většina přítomných. Navíc Senát zde může být v případě nesouhlasu Poslaneckou sněmovnou přehlasován (nadpoloviční většinou všech poslanců). Samozřejmě – jak jinak v právu – existují i výjimky, takže například zákon o státním rozpočtu schvaluje pouze Poslanecká sněmovna (a vždy na návrh vlády), naopak volební zákony vyžadují i souhlas Senátu, který nelze nahradit. „Zhatit" přijetí zákona – byť nikoli každého a nikoli s neodstranitelnými následky – může pak svým vetem ještě prezident republiky.

Zvláštní typ zákonodárství představují **zákonná opatření Senátu**, která přijímá samotný Senát v období, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. První a dosud poslední reálnou zkušenost s těmito právními předpisy má Česká republika z podzimu roku 2013. Zákonná opatření Senátu přitom musejí vycházet z vládního návrhu a musí je pak dodatečně schválit Poslanecká sněmovna na své první schůzi po opětovném ustavení (po volbách do Poslanecké sněmovny). Takto byla v roce 2013 dodatečně schválena všechna čtyři přijatá zákonná opatření Senátu. Jelikož však tři z nich byly svým charakterem „pouhé" novely, přetrvá nyní coby „opravdový" právní předpis do budoucna pouze zákonné opatření o dani z nabytí nemovitých věcí[3].

Níže než zákony nalezneme v hierarchické pyramidě právního řádu tzv. **podzákonné právní předpisy**, někdy též označované jako právní předpisy prováděcí. Ale pozor, ne všechny předpisy podzákonné lze chápat jako „toliko" předpisy prováděcí, odvozené (opačný postup ovšem platí), jak vysvětlíme dále.

Mezi právní předpisy **odvozené**, skutečné prováděcí právní předpisy, patří v prvé řadě **nařízení vlády a vyhlášky** ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, například Energetického regulačního úřadu nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a také České národní banky. Rozdíl mezi nařízeními vlády a vyhláškami spočívá v širších (a výslovným zákonným zmocněním nepodmíněných) možnostech vlády, která má obecné ústavní zmocnění[4] vydávat k zákonům prováděcí nařízení, tj. nařízení, jimiž jsou pravidla obsažená v zákonech podrobněji specifikována a rozvedena (nic víc, nic míň). Vyhlášky (orgánů státní správy) lze naproti tomu vydávat pouze na základě výslovného zmocnění obsaženého v konkrétním zákoně a v mezích takového zákona[5].

Nařízení obcí, která v obcích s volenou radou vydává v přenesené působnosti rada (v obcích bez rady – taktéž v přenesené působnosti – zastupitelstvo), a dále pak **nařízení krajů**, taktéž vydávaná v přenesené působnosti, jsou dalším typem odvozených podzákonných právních předpisů. Obcím a krajům se zde poskytuje možnost, aby příslušnou právní regulaci přizpůsobily místním podmínkám. Tyto předpisy pak platí pouze v daném územním obvodu. I k vydání nařízení obce či kraje musí samozřejmě existovat výslovné zákonné zmocnění.

Zmíněné odvozené podzákonné právní předpisy obecně upravují takové záležitosti, jejichž úprava zákonem by nebyla zcela praktická (podrobnější úprava řízení, formuláře k podání žádosti apod., nařízení obce upravuje například také místní tržní řád).

A podzákonné právní předpisy neodvozené, **původní**? V tomto případě náleží role normotvůrce zastupitelstvům územních samosprávných celků, a to při přijímání obecně závazných vyhlášek obcí (a v zásadě obdobně hypoteticky též krajů).

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou původními právními předpisy proto, že je obec prostřednictvím zastupitelstva – při vyžadovaném souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů – přijímá a vydává v rámci své samostatné působnosti na základě vlastního ústavního zmocnění[6].

1) ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
2) usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
3) zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí
4) čl. 78 Ústavy ČR
5) čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR
6) čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR

K jejich vydání se (už) nevyžaduje další zákonné zmocnění. Zásadním se v tomto ohledu stal nález Ústavního soudu z roku 2007 ve věci tzv. Jirkovské vyhlášky[7].[8]

19.2.2 Vnitrostátní legislativní proces

Typový **legislativní proces** při tvorbě právních předpisů (ať již státem, krajem, či obcí) sestává (při jistém zjednodušení) standardně z následujících kroků:

- příprava návrhu právního předpisu,
- projednání návrhu právního předpisu,
- schválení návrhu právního předpisu požadovanou většinou,
- podepsání právního předpisu příslušnými osobami,
- vyhlášení právního předpisu.

Orgány, kterým role normotvůrce přísluší, už jsme zmínili. Každá z komor parlamentu má pak svůj vlastní zákon, který uskutečňování tohoto procesu na její půdě blíže upravuje – jednací řád. Při přípravě vládních návrhů právních předpisů či právních předpisů jiných státních orgánů se pak povinně postupuje podle Legislativních pravidel vlády[9]. Na úrovni obcí a krajů stručně upravují některé specifické otázky tvorby právních předpisů zákon o obcích (obecní zřízení) a zákon o krajích (krajské zřízení).

Závěr legislativního procesu ovšem není jen onou pověstnou třešničkou na dortu. Platí-li, že neznalost práva neomlouvá (byť nelze tuto zásadu chápat ve všech právních odvětvích zcela stejně), musí se na druhé straně umožnit každému adresátu právního předpisu, aby se s ním seznámil. **Vyhlášení právního předpisu** je tak nezbytnou podmínkou (conditio sine qua non) jeho platnosti a následné účinnosti (platnosti nabývá právní předpis právě vyhlášením). Vyhlášení se děje různým způsobem.

- Ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy se vyhlašují ve **Sbírce zákonů** a platnosti nabývají dnem vyhlášení, čímž se ovšem rozumí den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. Pokud není stanovena pozdější účinnost, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Nařízení vlády a uvedené vyhlášky mohou být přitom vyhlášeny nejdříve dnem, v němž je vyhlášen zákon, k jehož provedení jsou vydány, a účinnosti mohou nabýt nejdříve dnem, k němuž nabývá účinnosti zákon, k jehož provedení jsou vydány.
- Právní předpisy obcí, tj. jak obecně závazné vyhlášky, tak nařízení obce, se vyhlašují na **úřední desce** obecního úřadu. Právní předpis obce vyvěsí na úřední desce po dobu (nejméně) 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně i zde stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však opět dnem vyhlášení. Právní předpisy obcí nejsou publikovány v žádném uceleném, veřejně dostupném seznamu (jakým je například Sbírka zákonů). Podle zákona o svobodném přístupu k informacím však musejí být tyto předpisy dostupné způsobem umožňujícím dálkový přístup a podle zákona o obcích se s nimi může každý seznámit na obecním úřadě příslušné obce.
- Právní předpisy krajů, tj. obecně závazné vyhlášky kraje a nařízení kraje, nabývají platnosti dnem vyhlášení ve **Věstníku právních předpisů kraje**. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, jde tedy o pravidlo obdobné Sbírce zákonů.

19.2.3 Mezinárodní smlouvy a právní předpisy Evropské unie

Součástí právního řádu ČR jsou i některé **mezinárodní smlouvy**, konkrétně ty, které schválil parlament, prošly vnitrostátním ratifikačním procesem a byly vyhlášeny ve **Sbírce mezinárodních smluv**. Ústava dokonce závazně uvádí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva[10]. Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, takto stojí na pomyslném rozmezí mezi ústavními a běžnými zákony. Nemají sice vyšší právní sílu než běžné zákony, ale v případě rozporů mají přednost v aplikaci, tzn., že vnitrostátního zákona nelze použít na úkor mezinárodní smlouvy.

Specifické postavení a narůstající důležitost má pak ještě **právo Evropské unie**.

Evropská unie představuje tzv. nadstátní útvar, jehož je Česká republika od 1. května 2004 členským státem, a jako taková má i svůj vlastní (nadstátní) právní řád, odlišný od práva mezinárodního i vnitrostátního. Tomuto právnímu řádu se nezbytně podřizují jak členské státy, tak i právnické a fyzické osoby, včetně obcí a krajů. Právo EU a jeho vztah k právu členských států EU se vyvinuly na základě příslušných zřizovacích smluv Evropských

7) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, v němž byly v základních obrysech vymezeny hranice původní obecní normotvorby: „*Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).*
Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ten v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem.“

8) K aktuálním možnostem místní regulace obecně závaznými vyhláškami viz nejnověji Brož, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). Právní rozhledy, Nakladatelství C.H. Beck, 2018, roč. 26, č. 9, s. 310-316.

9) https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/

10) čl. 10 Ústavy ČR

společenství, v návaznosti na změny a doplňky přijaté v průběhu uplynulých desetiletí a zejména související judikaturu Soudního dvora EU.

Právo EU jako svébytný právní systém tvoří následující složky:

- **Primární právo (akty členských států)** – jde svým způsobem o obdobu vnitrostátního práva ústavního. Obsah primárního práva se v průběhu desetiletí vyvíjel, v současnosti ho tvoří v prvé řadě Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a to včetně všech protokolů a příloh, které jsou jejich nedílnou součástí, jakož i další mezinárodní smlouvy a jiné akty, které tyto smlouvy novelizují. Součástí primárního práva je dále Listina základních práv EU. Do primárního práva spadají i Smlouvy o přistoupení nových členských států k EU.

  Akty tvořící primární právo EU stojí v hierarchii předpisů práva EU nejvýše. Dohled nad jeho prováděním a nad souladem právních předpisů přijímaných institucemi EU na jeho základě a v jeho mezích (tedy sekundárního práva) s primárním právem vykonává zejména Soudní dvůr EU, jenž je v tomto směru (jde ale jen o jednu z jeho kompetencí) jakousi obdobou národního ústavního soudu.
- **Sekundární právo (akty Evropské unie)** představují právní akty přijímané institucemi EU (Evropským parlamentem, Radou, Komisí, respektive v kombinacích), konkrétně jde o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení, stanoviska.

  Nařízení („regulations") jsou obecně a bezprostředně závazné normativní akty, jejichž závaznost se projevuje mezi členskými státy i uvnitř těchto států, tj. bezprostředně i vůči jednotlivcům. *Směrnice („directives")* jsou v zásadě závazné pouze pro členské státy, a to co do výsledku, jehož dosažení ukládají. Volba prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Mohou se ovšem stát bezprostředně závaznými, pokud stát ve stanovené lhůtě nesplní svou povinnost aplikovat jejich obsah do vnitrostátního právního řádu (pouze však, jsou-li dostatečně určité, přičemž standardně lze uvažovat pouze o možnosti jednotlivce dovolat se jejich obsahu vůči státu, nikoli naopak).

  Rozhodnutí („decisions") jsou individuálními právními akty závaznými pouze pro své adresáty. *Doporučení („recommendations")* a *stanoviska („opinions")* nejsou závazná, nejsou tedy právními akty, nemohou zakládat povinnosti a práva.

Povahu a vlastnosti práva EU vymezovala v průběhu uplynulých desetiletí zejména judikatura Soudního dvora EU. Poslední velkou změnou smluv – Lisabonskou smlouvou byly potom některé dříve judikatorně vytvořené charakteristiky práva EU přímo zakotveny v primárním právu.

EU takto zejména vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech, svá suverénní práva. Jeho subjektem nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci. Tak jak právo EU ukládá povinnosti nezávisle na zákonodárství členských států, tak i dává vznikat právům, která vstupují do jejich právní sféry. Ve vztahu k právu členských států (zahrnujíc v to plně i podzákonné právní předpisy územní samosprávy) se pak vyznačuje především vlastností nazývanou *effet utille*, jež je tvořena následujícími znaky:

- **Přímý účinek („direct effect")** práva EU. Tím se rozumí, že normy obsažené v některých už zmíněných právních aktech EU zakládají samy pro jednotlivce práva a povinnosti, kterým poskytují ochranu národní soudy, a to bez zprostředkování v národním právním řádu. Znamená to, že vnitrostátní subjekt se může dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat. Tato povinnost platí shodně **i pro územní samosprávu** a její orgány. Logickou podmínkou přímého účinku každé normy ovšem je její jednoznačnost, nepodmíněnost a schopnost působit bez nutnosti zprostředkování, tedy její způsobilost a schopnost vnitrostátní aplikace (tedy ve zmíněných nařízeních, za určitých situací v některých směrnicích).
- **Přednost (nadřazenost, „supremacy")** práva EU. Za základní pravidlo se mnohdy považuje fakt, že ustanovení práva EU s přímým účinkem vždy převáží nad jakýmkoliv ustanovením národního práva. Toto pravidlo by se mělo aplikovat bez ohledu na povahu ustanovení práva EU nebo národního práva (ústava, zákon nebo podzákonný předpis), též bez ohledu na to, zda ustanovení práva EU předcházelo nebo následovalo ustanovení národního práva. Tuto vlastnost práva EU nicméně neuznávají některé členské státy, respektive jejich národní ústavní soudy, vůči vnitrostátnímu ústavnímu právu, na základě tzv. neporušitelných principů či jader vnitrostátních ústav. Původcem této doktríny je ústavní soud německý a italský, právě tento přístup pak prosazuje i Ústavní soud ČR[11].

19.3 Hierarchie právních předpisů a vztahy mezi nimi

Jak již řečeno, vztahy mezi právními předpisy jsou předurčeny v prvé řadě jejich „právní sílou". Základní pravidlo zde zní, že **právní předpis nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu vyšší právní síly**. Čas od času se však přesto stává, že běžný zákon odporuje ústavnímu, případně podzákonný předpis odporuje zákonu či přímo Ústavě ČR. To je samozřejmě špatně a právní řád zná prostředky, jak takový rozpor či nesoulad odstranit.

11) Ústavní soud ČR takto v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (již několikátý spor o tzv. slovenské důchody) odmítl respektovat předcházející rozsudek Soudního dvora EU s tvrzením, že „*nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires*".

Prioritu zde má cesta skrze interpretaci právních předpisů – upřednostnění výkladu právního předpisu nižší právní síly, který jej činí konformním (souladným) s právním předpisem vyšší právní síly. V případě zákonů se mluví o tzv. ústavně konformním výkladu, obecně ovšem musí být ústavně konformními všechny předpisy nižší právní síly, tj. například i obecně závazné vyhlášky obcí. Při tomto způsobu řešení rozporů se z možných výkladových variant musí zvolit ta, která činí například v zákonu obsažené pravidlo nerozporným s pravidlem obsaženým v Ústavě. Nelze-li toho dosáhnout například prvotním jazykovým výkladem, nastupuje výklad logický, systematický, historický či teleologický (k tomu též v následující podkapitole o výkladu právních předpisů).

Pokud předchozí postup selže, tj. pokud žádná výkladová metoda nevede k odstranění zjištěného rozporu, přichází na řadu **zrušení (tzv. derogace) předpisu nižší právní síly**. V ideálním případě zruší nesouladné pravidlo (obvykle se nejedná o nesoulad celého předpisu, ale některých jeho ustanovení) sám jeho tvůrce (v případě zákona parlament, v případě obecně závazné vyhlášky zastupitelstvo obce či kraje). Teprve tam, kde se tak nestane, nastupuje rozhodnutí Ústavního soudu.

Ústavní soudnictví je takto posledním prostředkem, jak se zbavit neústavního zákona, neústavní vyhlášky či nezákonné vyhlášky. Jakkoli není Ústavní soud oprávněn právní předpisy tvořit, může je pro rozpor s právními předpisy vyšší právní síly zrušit. Aby se jeho moc nestala příliš velkou, je ve své činnosti v zásadě vázán návrhy, které mu dojdou, tj. nemůže sám rozhodovat, který právní předpis podrobí přezkumu a následně jej zruší.

Pokud obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy. Nezjedná-li ji obec do 60 dnů, pozastaví ministerstvo účinnost obecně závazné vyhlášky (tzv. sistace). Jestliže je obecně závazná vyhláška v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může ministerstvo pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nezjedná-li obec na základě uvedených kroků ministerstva sama nápravu, podá ministerstvo Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětné obecně závazné vyhlášky. Obdobný proces se uplatňuje v případě nařízení obce, avšak s tím rozdílem, že namísto Ministerstva vnitra vystupuje jako orgán dozoru příslušný krajský úřad.

Ačkoli je nepochybně žádoucí tvořit právní řád jako vnitřně bezrozporný, v praxi se lze stěží vyhnout případům, kdy na tentýž právní vztah bude dopadat několik navzájem si protiřečících ustanovení předpisů. Skutečnost, že právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly má přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly, tzn. například ústavní zákon má přednost před „běžným" zákonem (který má zase přednost před nařízením vlády nebo vyhláškou), se označuje latinským výrazem *„lex superior derogat legi inferiori"*. Ačkoli se zde hovoří o „derogaci", nejde o nezbytné zrušení zákona jako takového, pouze se určitá právní norma na daný případ neaplikuje.

Při rozhodování soudního sporu o možnosti aplikace podzákonného právního předpisu je soudce vázán (jen) zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Pouze dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu[12]. Při dalším řešení případu se uplatňují zavedená kolizní pravidla a ve složitějších případech určení přednosti se nedogmaticky uplatňují další právní postupy.

19.4 Výklad právních předpisů

Mnohé právní předpisy nejsou na první pohled zcela srozumitelné. Některá ustanovení mohou vést k více závěrům, jiná se tak často mění, že je obtížné vycházet z jakékoli ustálené praxe. Při uplatňováním nového občanského zákoníku[13] se veřejnost začala setkávat v právních vztazích dokonce s výrazy, připomínajícími tak trochu romány Aloise Jiráska. A pak tu máme už zmíněnou přirozenou povahu psaného práva. To je nezbytně založeno na obecných pojmech a obecném vystižení událostí, aby pod ně bylo možno vměstnat celou řadu konkrétních případů v drobných i významných znacích se odlišujících. Jak se ovšem s takovým stavem vyrovnat, jak zjistit **pravý význam** nějakého právního pravidla?

V České republice neexistuje (a z povahy práva snad ani existovat nemůže) jedna konkrétní instituce, která by měla na starost podávat oficiální, bez dalšího závazný výklad právních předpisů, na který by se mohl každý spolehnout. Jediným státním orgánem, který se této funkci blíží, je **Ústavní soud**[14]. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou totiž závazná pro všechny orgány i osoby, což se týká nejen výroků, ale i tzv. nosných důvodů obecného charakteru, jak plyne z poměrně konstantní rozhodovací praxe Ústavního soudu[15]. Ústavní soud ovšem nerozhoduje o případném výkladu daného ustanovení na požádání, nýbrž až v souvislosti s právním případem. A ten se k němu dostává nejčastěji prostřednictvím ústavní stížnosti nebo návrhu na zrušení právního předpisu či jeho části.

Jak tedy postupovat, není-li vodítko k dispozici? Je zjevné, že předtím, než může být konkrétní ustanovení právního předpisu uplatněno (aplikováno) na konkrétní skutkový stav (životní situaci), tj. předtím, než můžete zjistit, jaké bude mít vaše konkrétní jednání právní důsledky – ať již jde o jednání teprve zvažované či již učiněné – musí být sám obsah právního předpisu vyložen. Cílem takového výkladu je zjistit smysl textu právního předpisu s ohledem na jeho uplatnění v konkrétní životní situaci.

Výkladové metody se někdy dělí na standardní a nadstandardní, zjednodušeně z hlediska toho, jakým postupem (a z jakých hledisek) se má text právního předpisu testovat. Toto dělení se nicméně v praxi příliš neužívá a rozhodně

12) čl. 95 Ústavy ČR
13) zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
14) čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR
15) například nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 200/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. 151/2000 Sb. ÚS

neplatí, že by při každém výkladu činěném soudy (a už vůbec ne správními orgány) byla využita celá paleta možných výkladových metod, případně, že by se postupovalo v přesně stanoveném pořadí.

Soudce německého ústavního soudu Winfried Hassemer pak vidí celou situaci následovně: *„Rozhoduj podle znění zákona, dbej na systematickou souvislost, v níž zákon stojí, následuj cíl regulace, který měl zákonodárce před očima, a řiď se smyslem, který má zákon dnes.“*[16] Tento citát v sobě přitom zahrnuje takřka všechny (dále zde zmiňované) podstatné výkladové metody.

- Akcent na znění zákona je vlastní **jazykovému (gramatickému) výkladu**, jenž představuje gramatickou (či gramaticko-sémantickou) analýzu textu, prvotní a zcela nezbytný krok. Abychom se mohli dobrat významu textu, musíme ho nejdříve přečíst. Prioritu zde poté získává zásada výkladu podle obecného jazyka, tj. přiřazování takového významu jednotlivým pojmům, jaký mají v běžné řeči. Někdy je ovšem tato zásada převážena výkladem podle legální definice – tehdy, pokud zákon přímo stanoví, co se rozumí například „nepatrnou škodou“. Je však třeba především pamatovat, že jazykový výklad může být jen prvním krokem z mnoha[17].
- **Logický výklad** někdy nebývá považován za samostatnou výkladovou metodu, zmiňovaný autor citátu s ním například nepočítá. V poznámce citovaný Ústavní soud však ano a jak už řečeno, nálezy Ústavního soudu jsou závazné. Buď jak buď, tento způsob bývá někdy redukován na tzv. zvláštní logické argumenty, což znamená, že i při výkladu právních předpisů je nutno uplatňovat pravidla formální logiky, opřená již o základní Aristotelovy zákony (zákon totožnosti, zákon sporu a zákon vyloučení třetího). Autoři, kteří jej nepovažují za samostatný výklad, přitom tvrdí, že všechny typy výkladu musí být logické.
- Výklad právního předpisu založený na hierarchii a kontextu se nazývá **systematickým výkladem**, a to pokud jde o kontext jednotlivých ustanovení zákona či vyhlášky, i pokud jde o kontext právního řádu a role konkrétního právního předpisu v něm. Výchozím principem je totiž nutnost brát při výkladu zřetel na skutečnost, že každé jednotlivé pravidlo je součástí jednoho celku. Německý právník Rudolf Stamler měl v tomto směru v roce 1911 výstižně konstatovat: *„Kdo aplikuje jednotlivý paragraf zákona, aplikuje tím celý právní řád (the same blood runs in the whole organism)*[18]. Bez systematického výkladu by byla také celá řada situací velmi obtížně řešitelná, nebo přinejmenším nikoli tak výstižně odůvodnitelná[19].
- Následující **výklad historický** je potom specifický svým „subjektivním“ pojetím. Při určování významu a obsahu právní normy se zkoumá zejména vůle normotvůrce a okolnosti vzniku právního předpisu, studují se důvodové zprávy, průběh rozpravy na schůzích Parlamentu (teoreticky však i na zasedání zastupitelstva obce), tak aby se zjistil skutečný úmysl normotvůrce, který chtěl do textu právního předpisu vtělit (ale možná se mu to nepovedlo šikovně či dokonce srozumitelně vyjádřit)[20].
- A ještě přichází na řadu **výklad teleologický**. Výklad svým způsobem „nejvolnější“, neboť usiluje o vystižení smyslu a účelu právní normy, a to případně i proti doslovnému znění zákona – ostatně slovo teleologie je odvozeno od řeckého výrazu *télos*, znamenajícího účel či cíl. Nikoli však jednostranný výklad. Vykládá konkrétní právní normu při akcentování účelů a hodnot celého právního řádu, rovněž tak s důrazem na základní práva a svobody jednotlivce, se zřetelem na základní právní principy[21].

V každodenní realitě jsou soudy, správní orgány, ale koneckonců i jednotlivci nuceni vykládat právní normy, vyznačující se vágností a neúplností, a hledat rozumná řešení tam, kde právní normy mlčí nebo jsou v konfliktu. Výklad právní normy by proto měl být vždy průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod.

19.5 Výkladové pomůcky

Pokud vás předchozí řádky poněkud znepokojily (což lze nejspíše předpokládat), učiňme závěrem pokus o opětovné uklidnění. Netřeba se obávat, že by byl jednotlivec, snažící se dopídit významu právních norem, ponechán jen vlastním dovednostem. Existuje celá řada jakýchsi (praktických) výkladových pomůcek.

19.5.1 Judikatura

Judikaturou vždy rozumíme soudní rozhodnutí, **především rozhodnutí soudů nejvyšších**. Kromě zmíněné výjimky, týkající se rozhodnutí Ústavního soudu, představují sice soudní rozhodnutí právně závazný výklad pouze pro procesní strany – účastníky řízení (judikatura tedy není obecně závazná a výklad soudů není právním předpisem), zpravidla však platí, že judikaturu nejvyšších soudů – zejména tu publikovanou v oficiálních sbírkách – soudy

16) Hassemer, W. Gesetzbindung und Methodelehre, in Zeitschrift für Rechtspolitik, N. 7/2007, s. 2015. Cit. z Wintr., J. Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013. 229 s.

17) k tomu například již klasický nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

18) Kramer, E. Juristische Metodenlehre. 3. vydání. Bern 2010, s. 86-87. Cit. z Wintr., J. Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013. s. 62

19) To dostatečně dokládá například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č.j. 3 As 3/2012 – 20.

20) Názorným příkladem užití historického výkladu je například již rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 1921, č.j. 12285/21 (publik. Boh. A 966/21).

21) Tento výklad může též vést k možná největšímu vyhranění vůči výkladu jazykovému, jak již v minulosti několikrát prokázal opět například Nejvyšší správní soud, a to například v rozsudku ze dne 6. 7. 2009, č.j. 1 As 31/2009-81: *„Otrocké následování doslovného znění zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá v moderním právním státě opodstatnění. Pokud vezmeme v úvahu jednu ze základních charakteristik právní normy (tenzi mezi její obecností a širokou variabilitou společenských vztahů, na než dopadá) a nadprodukci právních předpisů posledních let, jakož i jejich vzájemné překrývání, mohlo by trvání na doslovném znění zákona bez možnosti užití dalších výkladových metod (vedle metody jazykové) vést v konkrétních případech k absurdním důsledkům...“*

respektují a ve svých rozhodnutích následují výklad již jednou zvolený.

Důvodem, proč soudy konstantně aplikují právní názory obsažené ve starší judikatuře nejvyšších soudů, je i fakt, že pro změnu již dříve učiněného právního výkladu bývá nejvyšším soudům stanoven zvláštní postup (například projednání věci tzv. rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu či tzv. velkým senátem kolegia Nejvyššího soudu). Judikatura se tak významně podílí na zachování právní jistoty a částečně se přibližuje významu právních předpisů.

Procesní zákony zmocňují některé soudy, aby uveřejňovaly svá rozhodnutí v tzv. **sbírkách soudních rozhodnutí**. K takovým sbírkám patří například Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. Ústavní soud pak vydává Sbírku nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR. Rozhodnutí těchto soudů jsou taktéž – třebaže v anonymizované podobě dostupná v elektronické podobě na webech Nejvyššího soudu ČR[22].

19.5.2 Ostatní pomůcky

Z ostatních výkladových pomůcek uveďme různé odborné právní texty (naleznete je především v tištěných i elektronických verzích řady právnických časopisů), učebnice konkrétních právních odvětví, právnické monografie. Většina z vás však bude mít patrně největší zkušenost s tzv. komentáři k jednotlivým zákonům, vydávanými (v různorodé kvalitě) vícero nakladatelstvími. Ty obecně mohou jistě představovat cenného pomocníka.

Nutno vyzdvihnout, že taktéž jednotlivá ministerstva poskytují metodickou pomoc a různé výkladové pomůcky k zákonům, jimiž jsou gestory, a k vlastním vyhláškám. I takové zdroje mohou být v praxi velice užitečné, byť se svým významem blíží více komentářové literatuře než judikatuře.

Významným pomocníkem konečně může být pro zastupitele též Svaz měst a obcí ČR, například prostřednictvím svého legislativně-právního oddělení a na něj navázané **právní poradny**. Svaz měst a obcí ČR se ostatně k právním předpisům vyjadřuje již v procesu jejich vzniku (patří mezi tzv. připomínková místa). Jeho výklady jsou samozřejmě rovněž jen doporučující, bezesporu však cenné, neboť se na nich zpravidla podílejí vzdělaní právníci s dlouhou praxí v oblasti komunálního práva a komunální politiky.

22) www.nsoud.cz,
www.nssoud.cz,
www.usoud.cz (resp. www.nalus.usoud.cz)

Související předpisy

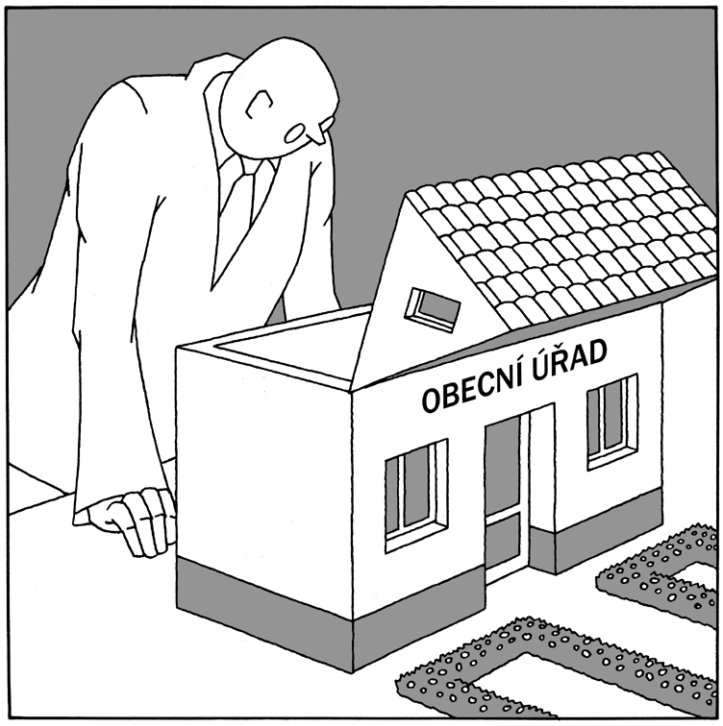
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- zákon č. 107/199 S., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí
- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Literatura a užitečné odkazy

- Bobek, M., Kühn, Z. a kol.: Judikatura a právní argumentace. 2., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Auditorium, 2013
- Brož, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). Právní rozhledy, Nakladatelství C. H. Beck, 2018, roč. 26, č. 9, s. 310-316
- Cvrček, F., Novák, F.: Legislativa. Teoretická východiska a problémy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017
- Gerloch, A.: Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017
- Janků, M. a kol.: Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016
- Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003
- Kadečka, S.: Právotvorba místní (a regionální) samosprávy, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008
- Knapp, V.: Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995
- Wintr., J.: Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013

20 Politici a úředníci – partneři při správě obcí

Mgr. Radim Rouče



Vedle vás, volených zástupců obyvatel obce, se o správu obecních záležitostí starají také placení profesionálové. Jejich úkolem je mj. vaše rozhodnutí realizovat. Takoví zaměstnanci obce bývají zařazeni do obecního úřadu – jednoho z orgánů obce – který tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta[1].

20.1 Obecní úřad a jeho vztah k dalším orgánům obce

Jak už jste se na jiném místě této příručky dočetli, obec vykonává úkoly jak v **samostatné** („samospráva“), tak v **přenesené** („státní správa“) působnosti. **Obecní úřad** je místem výkonu těchto úkolů. Kromě úkolů přímo stanovených úřadu jednotlivými zákony plní úřad úkoly stanovené zastupitelstvem a radou obce a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti[2]. Jestliže jsou komise iniciativními, poradními orgány rady obce a výbory iniciativními, poradními orgány zastupitelstva obce, je obecní úřad spíše servisní organizací, která je těmto orgánům oporou při jejich počínání. Jeho úkolem je zejména vytvářet vhodné podmínky k jejich činnosti. V některých případech se však stává, že komise a výbory zaostávají za posláním, které jim určuje zákon o obcích, a veškerá očekávání se poté soustředí na obecní úřad. Ten však k plnění úkolů komisí a výborů nejenom není určen, ale nemá k němu ani žádný politický mandát.

Obce se člení podle rozsahu přenesené působnosti, což má zásadní vliv i na obecní úřad, který v dané obci funguje. Obec se základním rozsahem přenesené působnosti je nejčetnější a její obecní úřad bývá zpravidla nejmenší, často jej tvoří jen starosta, místostarosta (místostarostové) a minimální počet zaměstnanců, kteří ovšem své úkoly v některých případech plní na základě dohod konaných mimo pracovní poměr[3]. V praxi se můžete v tomto případě setkat s označením „jedničková obec“, tzn. obec I. stupně. Obec s pověřeným obecním úřadem (obec II. stupně či „dvojková obec“) už má aparát obecního úřadu rozsáhlejší a správní obvod jeho přenesené působnosti zahrnuje i správní obvody několika obcí I. stupně. Totéž v ještě větším měřítku platí pro obec s rozšířenou působností (obec III. stupně či „trojková obec“, ORP, „óerpéčko“), její obecní úřad vykonává nejvyšší objem přenesené působnosti.

V samostatné působnosti jsou si však obce všech tří typů rovny a ani jejich obecní úřady nemají možnost v oblasti samosprávy jakkoliv zasahovat do samosprávy ostatních obcí.

20.2 Úředníci územního samosprávného celku

Zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu a podílejí se na správních činnostech, tj. plnění v samostatné a přenesené působnosti, se označují jako **úředníci[4].** Naopak úředníky nejsou například správci budov, služební řidiči atp., ačkoliv mohou být zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu. Postavení úředníků, stejně jako jejich práva, povinnosti a pracovněprávní specifika upravuje

1) § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „zákon o obcích“

2) § 109 odst. 3 zákona o obcích

3) § 74 až 77 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, dále jen „zákoník práce“

4) § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků: *Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku, podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.*

zákon o úřednících[5], což je speciální zákon ve vztahu k obecné úpravě pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce.

Úředníci jako integrální součást obecního úřadu naplňují rozhodnutí samosprávy a úkoly stanovené v přenesené působnosti. Obce II. a III. typu v souladu se zákonem o obcích zřizují funkci **tajemníka obecního úřadu**, což je *de facto* ředitel obecního úřadu, který odpovídá starostovi za plnění úkolů úřadu v samostatné i přenesené působnosti a podle zákona o úřednících je vedoucím obecního úřadu[6].

Tajemník je úředníkem, který garantuje dodržování zákonnosti v přenesené působnosti (proto je jeho pozice ve vztahu k zaměstnavateli posílena požadavkem na souhlas ředitele krajského úřadu s jeho jmenováním i odvoláním), a je partnerem samosprávy při naplňování její vůle. Vzhledem k tomu, že tajemník je statutárním orgánem zaměstnavatele ve vztahu k zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, lze konstatovat, že starosta obce má jediného podřízeného úředníka – tajemníka obecního úřadu, který je nadřízeným všech ostatních zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu. Starosta je oprávněn dohlížet na postup tajemníka a sledovat, jakým způsobem tajemník vede své podřízené, jak kontroluje plnění pracovních úkolů a jejich termíny apod. Ze strany starosty však nejde o formalizovanou kontrolu, ale o vnitřní neformální dohled[7]. V obcích, v nichž není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, plní jeho úkoly starosta[8].

V obcích tedy standardně funguje takové rozdělení rolí, že tajemník je převodní „pákou“ při plnění úkolů uložených samosprávou, a samostatně spravuje výkon přenesené působnosti, do nějž samospráva nemůže zákonným způsobem zasahovat. Při plnění úkolů musí tajemník vyhodnotit, že ukládané úkoly nejsou v rozporu s právními předpisy a zároveň, že ukládané úkoly nemají povahu bránění v samotném výkonu pravomocí tajemníka obecního úřadu svěřených mu zákonem – takové úkoly není tajemník obecního úřadu povinen plnit[9].

Kromě zmíněných úředníků a vedoucího úřadu dále zákon předpokládá existenci třetího druhu úředníků, a to **vedoucích úředníků**[10]. Vedoucím úředníkem je vedoucí zaměstnanec, jak jej definuje zákoník práce, a zpravidla jde o vedoucího odboru či oddělení obecního úřadu, tedy jedné z organizačních jednotek obecního úřadu (odbor správy majetku, investic, sociálních věcí, dopravy…).

Mezi základní práva a povinnosti úředníka patří[11] **zejména:**

- dodržovat ústavní pořádek České republiky,
- dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané,
- hájit při výkonu správních činností veřejný zájem,
- plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy,
- prohlubovat si kvalifikaci,
- jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,
- zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného,
- v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody,
- v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním,
- poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení,
- pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností,
- plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly,
- řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku,
- zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

20.3 Úkoly obecního úřadu v oblasti samostatné a přenesené působnosti

Vzhledem k existujícímu spojenému modelu veřejné správy, který je v Česku zaveden, se obecní úřad zabývá plněním úkolů v oblasti samostatné i přenesené působnosti. Pokud jde o plnění úkolů v přenesené působnosti, jsou definovány legislativou a obecní úřad se od stanoveného postupu nemůže jakkoliv odchýlit – jde například o působnost stavebního úřadu, živnostenského úřadu, silničního správního úřadu, evidence obyvatel atd., tedy činnosti, které si stát „objednává“ u obcí, podílí se na jejich financování a přesně stanovuje, jak mají být vykonávány. Volení zástupci samosprávy nesmějí do výkonu přenesené působnosti zasahovat, a to z důvodu zachování rovného přístupu ke všem adresátům veřejné moci.

Z praxe: *Například v rámci správního řízení nemá samospráva odlišné postavení od jakéhokoliv jiného účastníka řízení. Podezření z podjatosti úředníků, zvláště když z pohledu*

5) zákon o úřednících územních samosprávných celků (dále jen zákon o úřednících)
6) § 2 odst. 7 zákona o úřednících
7) stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016
8) § 103 odst. 4 písm. b) a f) ve spojení s § 110 odst. 3 zákona o obcích
9) stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016
10) § 2 odst. 5 zákona o úřednících: *Vedoucím úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem.*
11) § 16 zákona o úřednících

veřejnosti všichni úředníci pracují v jediné budově, je vážné a je třeba učinit veškeré možné kroky k tomu, aby k němu nebyla zavdávána příčina. Neporozumění tomuto principu vede k nepříjemným situacím, kdy například úředník obce ze zákonných důvodů nepovolí stavbu nové mateřské školy, kterou chce realizovat stejná obec, která jej zaměstnává, a představitelé samosprávy takové počínání považují za špatnou práci zaměstnance či projev neloajality. Obzvlášť nepříjemná bývá popsaná situace v případě, když obecní stavbu nelze realizovat pro nesoulad s územním plánem obce, tj. dokumentem, který vydává zastupitelstvo, respektive obec sama.

Úkoly obecního úřadu v samostatné působnosti obnášejí plnění veškerých zadání, na nichž se usnese zastupitelstvo a rada obce, a proto je bližší specifikace obtížná. Zjednodušeně lze ale konstatovat, že volené orgány obce učiní rozhodnutí a obecní úřad je (ve schválených intencích) realizuje.

Z praxe: *Například zastupitelstvo rozhodne o koupi či prodeji nemovitosti a obecní úřad připraví kupní smlouvu, zajistí její podepsání oběma smluvními stranami, vyhotoví návrh na vklad do katastru nemovitostí, zařadí nově nabytý majetek do evidence a informuje zastupitelstvo o splnění úkolu.*

Z praktických důvodů se obecní úřady větších obcí člení na odbory a oddělení – organizační jednotky, které zajišťují výkon konkrétní výseče uložených úkolů, na které se tak mohou specializovat a lépe vykonávat dané agendy. O zřízení odborů, stejně jako o dalších aspektech vnitřní organizace úřadu, rozhoduje rada obce, případně zastupitelstvo obce tam, kde není rada zřízena[12].

Odbor řídí vedoucí odboru – vedoucí zaměstnanec, který je přímým podřízeným tajemníka úřadu a ve vztahu k pracovníkům odboru může plnit část úkonů zaměstnavatele – řídí a kontroluje jejich práci, rozhoduje o čerpání dovolené atp.

20.4 Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka obecního úřadu)

Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka) stanovuje zákon o obcích. Teoreticky by se měly doplňovat a vzájemně se podporovat při plnění práv a povinností. V praxi však může docházet k přesahům jedné strany do kompetencí druhé strany a nevyhnutelným střetům.

Zastupitelé vykonávají svůj mandát jako veřejnou funkci svobodně a dobrovolně, nejde o pracovně-právní vztah. Zastupitelé jsou při výkonu mandátu vázáni slibem[13], který skládají na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, a mezi jejich základní práva patří právo předkládat návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty a požadovat od zaměstnanců obce, zařazených do obecního úřadu, informace[14]. Povinností zastupitele je zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce, rovněž při svém počínání musí zvažovat, zda v projednávání konkrétní věci není podjatý[15].

Zastupitelstvo rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce, zákon o obcích obsahuje dlouhý výčet jeho pravomocí[16]. Za nejdůležitější lze považovat následující:

- zastupitelstvo schvaluje rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvaluje jejich zřizovací listiny,
- rozhoduje o založení nebo rušení právnických osob, schvaluje jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhoduje o účasti v již založených právnických osobách
- vydává obecně závazné vyhlášky obce,
- určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce,
- volí z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce, stanovuje počet členů rady obce,
- zřizuje a ruší obecní policii,
- uděluje a odnímá čestné občanství obce a ceny obce,
- rozhoduje o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytuje věcné dary v hodnotě nad 20 000 korun a peněžité dary nad 20 000 korun fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytuje dotace a návratné finanční výpomoci nad 50 000 korun v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a schvaluje uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- vzdává se práva a promíjí dluhy vyšší než 20 000 korun,
- schvaluje smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,
- schvaluje zastavení nemovitých věcí.

Jde o rozhodování o nejzásadnějších otázkách, které mají dlouhodobý dopad na další fungování a rozvoj obce a správu jejího majetku.

Mimo úpravu zákona o obcích nalezneme také jednu z mnohdy podceňovaných, ale nesmírně významných pravomocí zastupitelstva obce: rozhoduje o pořízení **územního a regulačního plánu**, schvaluje jeho zadání a pokyny

12) § 102 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 102 odst. 4 zákona o obcích
13) § 69 odst. 2 zákona o obcích: *„Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."*
14) § 82 zákona o obcích
15) § 83 zákona o obcích
16) § 84 a 85 zákona o obcích

pro zpracovatele, a nakonec územní a regulační plán vydává[17].

Z praxe: *Občas se lze setkat s tendencí zastupitelů ukládat zpracovateli konkrétní způsoby využití jednotlivých území, nicméně to není úlohou zastupitelstva; přesnou podobu návrhu územního plánu vypracuje právě zpracovatel, a to po splnění všech zákonem předepsaných kroků, provedení průzkumů a rozborů, prověření situace a vztahů v daném území, projednání s dotčenými subjekty a veřejností atd. Těmito vstupními informacemi při formulaci zadání zastupitelé nedisponují, a proto je nemohou náležitě brát v úvahu.*

Tajemník obecního úřadu je zaměstnancem obce a je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Jeho hlavní úlohou, jak je zřejmé i podle systematiky zákona o obcích, je zajišťovat výkon přenesené působnosti, dále pak plnit úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou, stanovit platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a plnit úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu[18].

Tajemník se účastní zasedání zastupitelstva obce s hlasem poradním. Důvodem je, že ve vztahu k voleným zástupcům reprezentuje úřad a převádí vůli zastupitelů do nitra úřadu – vždy ovšem, jak již bylo naznačeno, v oblasti samostatné působnosti. Je partnerem samosprávy, nikoliv protivníkem, byť někdy zastává nepopulární roli osoby, která podává informace o tom, že se věci musejí řešit jiným způsobem, než je vůle zastupitelstva. Zejména s ohledem na požadavky legislativy, anebo pro nepříslušnost zastupitelstva ke konkrétnímu rozhodnutí (například pokud by se zastupitelstvo chtělo usnést, že povoluje na svém území konkrétní stavbu). Existuje-li však vzájemná vůle k porozumění, bude pro vás jako pro zastupitele spolupráce s tajemníkem a obecním úřadem jedním z nejdůležitějších prvků při správě obce.

20.5 Spolupráce zastupitelů a úředníků na správě obce

Základem zdárného počínání je oboustranná komunikace, bohužel nastávají případy, kdy z osobních pohnutek vládne mezi zastupiteli a úředníky spíše přezíravost a podceňování schopností „těch druhých“. Ve skutečnosti žádní „druzí“ neexistují, ovšem bez přijetí této skutečnosti nikdy nebude danou obec spravovat tým, ale jen dva tábory oponentů.

Z praxe: *Vrátíme-li se ke zmíněnému příkladu nepovolené stavby mateřské školy, jde o typickou situaci, kterou lze vykládat způsobem, že daný úředník „hatí“ rozvoj obce, když mateřskou školu je potřeba vybudovat, aby se do obce stěhovali mladí lidé. Zákon o obcích ovšem stanoví, že obec při plnění svých úkolů hájí také veřejný zájem. Požadavek na dodržování veškerých zákonných a podzákonných předpisů je nepochybně veřejným zájmem, a proto, pokud zaměstnanec obce rozhodne v souladu se zákonem, dělá dobře svou práci. Povinností tohoto úředníka je ovšem, v souladu se zásadami dobré správy, žadateli vysvětlit, kde spatřuje nedostatky jeho podání, tedy v daném případě, proč nelze mateřskou školu povolit, a to takovým způsobem, aby žadatel věděl, jak je má odstranit – například změnou velikosti budovy, návrhem na změnu územního plánu atd. Záměrně uvádíme příklad ze vztahu samosprávy a státní správy. Právě v této oblasti může nastávat nejvíce názorových rozdílů.*

Vztah zastupitelů a úředníků není typickým pracovněprávním vztahem nadřízenosti a podřízenosti, zastupitelé nejsou v postavení zaměstnavatele, nepřísluší jim tedy řídit práci úředníků či ji hodnotit. Nacházejí se však v jiném silném postavení, kdy mohou prostřednictvím starosty, potažmo tajemníka, požadovat naplnění své kolektivní vůle a práva na samosprávu. Jak zastupitelé, tak úředníci, disponují při plnění svých úkolů právy (zejména zastupitelé) a povinnostmi (zejména úředníci), které už jsme popsali.

Zastupitelé jako volení zástupci obyvatel mají právo a povinnost obec spravovat, pečovat o její rozvoj, a při tomto počínání nutně stanovují úkoly orgánům obce. Úředníci jsou povinni vůli zastupitelů naplňovat, poskytovat jim potřebné informace a podklady k dalšímu rozhodování, a to i v podobě rad či varování, kterým směrem není vhodné či možné se vydat. Konečné slovo při rozvoji obce mají vždy volení zástupci, kteří by měli ovšem naslouchat argumentům úředníků. Právě v tomto vztahu vzájemné komunikace, výměny názorů a realizace rozhodnutí tkví princip spolupráce, který definuje vztah zastupitelů a úředníků – ačkoliv jejich postavení nelze z pochopitelných důvodů označit za rovné, dohromady tvoří skupinu osob, jež usiluje o jediný cíl, jímž je trvalý a všestranný rozvoj obce a blaho jejích občanů.

17) § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

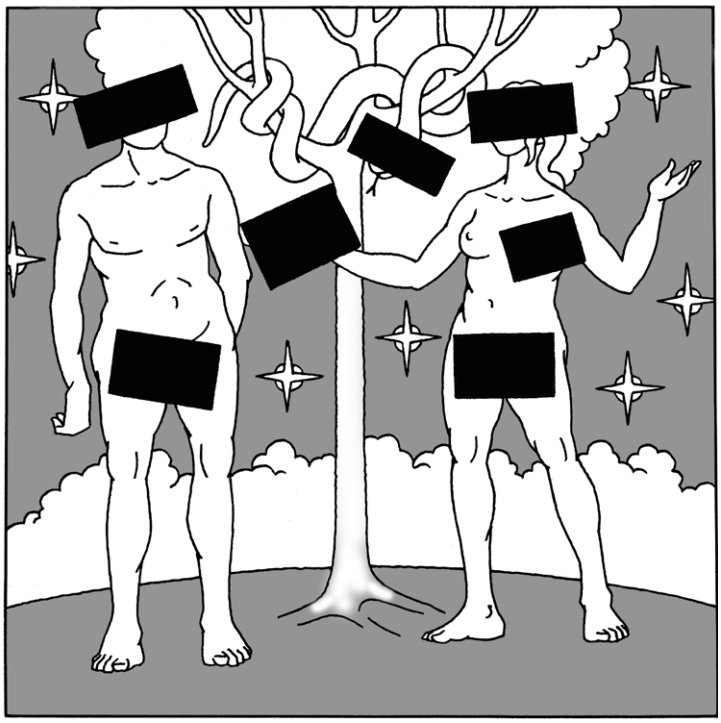
18) § 110 a násl. zákona o obcích.

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

21 Ochrana osobních údajů – GDPR

Mgr. Petr Vokáč



Jistě i k vám dolehla ta zvěst (okořeněná mírnou panikou z nesmyslů, které jí provázely) že od 25. května 2018 se při zpracovávání osobních údajů a jejich ochraně řídíme novou směrnicí pro členské státy Evropské unie, známou pod zkráceným anglickým názvem GDPR. Toto obecné nařízení – jak ho pro zjednodušení nazýváme – se samozřejmě týká vašich osobních údajů a zároveň údajů o osobách, se kterými přijdete v zastupitelské praxi do styku. Vyplatí se pravidla znát.

21.1 Úvod do ochrany osobních údajů

Ochrana osobních údajů patří k základním lidským právům. Souvisí s ochranou soukromí a s pojmem informačního sebeurčení.

Každý má právo rozhodovat o tom, co o sobě dá okolnímu světu vědět. Toto právo lze omezit jen na základě rozumných a spravedlivých důvodů, kterých je ovšem řada, neboť spousta životních situací se neobejde bez výměny informací o konkrétních lidech. Je velmi snadné toho zneužít. Internetový obchod, kterému jste svěřili vaše údaje pro účely nákupu a doručování zboží, například prodá tyto údaje marketingové firmě, která vás zasype obchodními nabídkami nebo zahrne do výzkumu, o nějž vůbec nemáte zájem. Nejen soukromý sektor, ale také veřejné instituce včetně státu přicházejí do pokušení uchovávat informace o vás a vašem soukromí nad míru nezbytnou pro plnění jejich úkolů. Co kdyby se to hodilo? Nebyly by z toho zajímavé statistiky? Určitá informační rozpínavost státu je přirozeným doprovodným jevem vývoje e-governmentu a nebývalé dostupnosti úložných kapacit.

Právní úprava ochrany osobních údajů poskytuje lidem ochranu před nevhodným a nedůvodným zasahováním do jejich soukromí. Stát reguluje aktivity soukromého sektoru, aby využíval osobní údaje lidí jen v nezbytné míře a neobchodoval s nimi.

Stát omezuje také sám sebe a další veřejné subjekty, včetně obcí, aby nezneužívaly pravomocí jim svěřených. Od úrovně zákonodárství až po výkon veřejné správy v nejmenší obci je potřeba zajistit, aby soukromí lidí nebylo nedůvodně narušováno a aby nakládání s osobními údaji bylo důvěryhodné. Není totiž pravda, že ochrana osobních údajů je namístě jen tam, kde informace zpracovávají mocné obchodní společnosti. Poškodit člověka nepořádným nakládáním s informacemi z jeho soukromí může i stát nebo obec.

Různá pochybení mají samozřejmě různou závažnost. Ale i na to ochrana osobních údajů pamatuje. Její pravidla by měla správce osobních údajů (obchodní společnost, živnostníka, ministerstvo, obec, spolek hasičů) zatěžovat měrou odpovídající riziku, které z jejich činnosti může hrozit soukromí jednotlivců.

Každému jednotlivci (označovanému jako subjekt údajů) pak poskytuje právní úprava ochrany osobních údajů záruky, že budou naplňována následující očekávání:

- pokud někdo zpracovává (mimo soukromou potřebu) informace o mojí osobě, má k tomu právní důvod, nedělá to tedy jen tak z rozmaru nebo svévolně,
- pokud ten, kdo o mě zpracovává osobní údaje, nemá tak silný právní důvod, že bych musel zpracování strpět, a přesto chce údaje o mně zpracovávat, vyžádá si můj svobodný souhlas,
- pokud o mně někdo oprávněně zpracovává osobní údaje, činí tak pouze v nezbytném rozsahu a po nezbytnou dobu,
- kdo o mě zpracovává osobní údaje, ochrání je před zneužitím (nezpřístupní je nepovolané osobě, nepoužije je k účelu, pro který nemá právní důvod atd.),
- jestliže se někdo při zpracování informací o mé osobě dopustí neseriózního jednání, mám kde se domáhat svých práv.

Tyto základní body v určitém zjednodušení shrnují podstatu ochrany osobních údajů. Každému, kdo si cení svého

soukromí, je z nich vcelku pochopitelné, proč je potřeba se ochranou osobních údajů zabývat.

Úpravy pravidel ochrany osobních údajů se ujala také Evropská unie, aby je sjednotila napříč členskými státy. Je to zapotřebí mimo jiné ke sjednocení postupů významných pro vnitřní obchod. Důležitost evropské úpravy však tento účel zdaleka přesahuje.

Donedávna zajišťovala Evropská unie jednotnost pravidel směrnicí Evropského parlamentu a Rady[1]. Na ni navazoval náš zákon o ochraně osobních údajů[2]. Princip právní úpravy byl následující: směrnice stanovila pravidla, která členské státy musely (s určitou mírou úvahy) převést do vnitrostátního práva. Směrnice totiž nejsou přímo závazné v členských státech.

Od 25. května 2018 platí nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (GDPR)[3]. Toto **obecné nařízení**, jak mu budeme říkat, je přímo použitelné. Proto platí v členských státech bezprostředně a jeho obsah není nutné přepisovat do tuzemských zákonů. Náš dosavadní zákon o ochraně osobních údajů se z velké části stal zbytečným. Bude tudíž zrušen novým zákonem o zpracování osobních údajů (v době přípravy tohoto textu je návrh zákona teprve projednáván Poslaneckou sněmovnou). Tento nový zákon o zpracování osobních údajů však nepřevezme celou úpravu zrušeného zákona o ochraně osobních údajů. Podstata ochrany osobních údajů totiž je v přímo použitelném obecném nařízení. Nový zákon upraví některé výjimky z obecného nařízení, které toto nařízení umožňuje, dále postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů, a také často diskutované správní trestání včetně pokut.

Práce s osobními údaji se do budoucna neobejde bez znalosti obecného nařízení. To je základní rozdíl oproti dřívějšímu stavu, Směrnici v zásadě nemusel praktik znát, byla přepsaná v zákoně. Obecné nařízení je ale někdy potřeba číst. Dále si ukážeme, jak na to. Evropské předpisy, jakkoli mohou být jako v případě obecného nařízení kvalitní, totiž nepředstavují právě kratochvilnou četbu.

Vedle následujícího textu vám mohou být ku pomoci i veřejně dostupné metodiky, výklady, návody a vzorové dokumenty. Pro praxi obcí je zveřejňuje Ministerstvo vnitra[4]. Zde najdete analýzy zpracování osobních údajů v obcích, návody řešení typických situací, vzory dokumentů, které si může obec osvojit. Metodiky ke spisové službě, ke jmenování pověřence pro ochranu osobních údajů a další. Na některé z těchto dokumentů budeme i dále v textu odkazovat.

Ze stránek Ministerstva vnitra vedou odkazy i k informacím na stránkách jiných resortů a také Úřadu pro ochranu osobních údajů[5]. Na stránkách Úřadu vedle jeho vlastních materiálů stojí za pozornost také české překlady výkladových stanovisek někdejší pracovní skupiny WP29 (týmu zástupců národních dozorových orgánů, jehož účelem bylo vydávat výkladová stanoviska k obecnému nařízení) – nynějšího Evropského sboru pro ochranu osobních údajů[6].

21.2 Jak číst obecné nařízení o ochraně osobních údajů

Obecné nařízení se jako ostatní právní předpisy Evropské unie vyznačuje členěním na dvě základní části:

- takzvané recitály[7] ,
- normativní text členěný na články[8].

To na první pohled vypadá jako hodně čtení. Pro základní praxi však doporučujeme především normativní text. Zde jsou uvedena jednotlivá pravidla. Naproti tomu recitály můžeme přirovnat k důvodové zprávě. Jsou velmi důležité pro výklad, využijete je však až v komplikovanějších otázkách, které se zpravidla vymykají „běžnému uživatelskému prostředí“.

Čemu by tedy v základní praxi běžné obce měla být věnována prvotní pozornost?

- V čl. 2 najdete vymezení věcné působnosti obecného nařízení. *(Význam tohoto ustanovení bude patrný dále z podkapitoly 21. 3).*
- Čl. 4 upravuje definice; podstatné jsou hlavně definice osobních údajů a zpracování osobních údajů – mimochodem, letmým srovnáním s naším dosavadním zákonem o ochraně osobních údajů si lze ověřit, že obecné nařízení skutečně není nějakým převratným objevem, ale navazuje na dosavadní úpravu a rozvíjí ji.
- Čl. 5 upravuje zásady zpracování osobních údajů; jde o základ úpravy, kterým lze v praxi korigovat řadu zpracování (například prostřednictvím zásady minimalizace).
- Čl. 6 rozvíjí zásadu zákonnosti zpracování osobních údajů; jde o jedno z nejdůležitějších ustanovení, které je východiskem pro posouzení jakéhokoli nakládání s osobními údaji. *(viz podkapitola 21.4).*
- V čl. 7 se stanovují podmínky vyjádření souhlasu se zpracováním osobních údajů; zde se však rovnou patří upozornit, že v praxi obcí, postupují-li rozumně, dojde na zpracování na základě souhlasu zřídkakdy.
- V čl. 9 se upravují tzv. zvláštní kategorie údajů. Jde v zásadě o dosavadní pojem „citlivých údajů“, jak jej upravoval i náš zákon o ochraně osobních údajů. Adaptační zákon (zákon o zpracování osobních údajů, který je v době přípravy tohoto textu teprve projednáván v Parlamentu) znovu zavede pro zvláštní kategorie údajů přezdívku „citlivé údaje“, aby se nemusely přepisovat zákony a dokumenty, které s pojmem „citlivé údaje“ již nějak zacházejí. Citlivým údajem je například

1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů
2) zákon č. 101/2000 Sb.,o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
3) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES
4) na www.mvcr.cz/gdpr
5) www.uoou.cz
6) https://www.uoou.cz/pokyny-sboru/ds-4728/p1=4728
7) v obecném nařízení pod čísly 1 až 173
8) v obecném nařízení čl. 1 až 99

údaj o zdravotním stavu, náboženském vyznání, sexuální orientaci nebo politických názorech.
- V čl. 12 až 23 jsou upravena práva subjektů údajů, tedy lidí, jichž se osobní údaje týkají. Jde třeba o právo na informace a přístup k osobním údajům (tedy právo vědět, co o mě správce, například obec, vede za údaje), právo na výmaz (právo být zapomenut, v praxi obcí nepříliš použitelné) nebo právo na opravu (související se zásadou přesnosti zpracování osobních údajů – viz též čl. 5).
- Ustanovení čl. 32 až 34 se týkají zabezpečení osobních údajů. Zjednodušeně řečeno toho, jak má správce (obec) chránit údaje před zneužitím a jinými riziky.
- Čl. 37 až 39 vymezují postavení, práva a povinnosti pověřence pro ochranu osobních údajů, funkci, kterou musí zavést každá obec a řada obcí zřizovaných právnických osob (hlavně škol a školských zařízení).
- Čl. 83 byl donedávna zajímavý zejména pro obchodníky a novináře, kteří chtěli strašit obce závratnými pokutami. Objevuje se zde totiž sazba 20 milionů euro. Správní trestání však upraví zákon o zpracování osobních údajů, který spolu s praxí Úřadu pro ochranu osobních údajů zajistí, že obcím nebudou hrozit pokuty, které by byly nepřiměřené jejich rozpočtům.

Nelze vyloučit, že se ve své zastupitelské praxi potkáte i s dalšími ustanoveními. Jejich opomenutím jim rozhodně nechceme upřít důležitost. V běžné každodenní činnosti obce však jsou na prvním místě právě vyjmenované články obecného nařízení. S nimi si také lze vystačit při řešení většiny životních situací obce.

Zároveň je vidět, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů navzdory svému rozsahu nepředstavuje pro obce nestravitelnou porci. Pravidla, která z něj pro obec v běžném životě vyplývají, a se kterými byste se měli seznámit, jsou potom poměrně jednoduchá. Dále se podíváme na ta nejdůležitější.

21.3 Na co se obecné nařízení vztahuje

Ustanovení o působnosti právního předpisu a definiční ustanovení bývají často opomíjena. V případě obecného nařízení o ochraně osobních údajů však mají značný praktický význam. Jejich znalostí lze předejít základním nedorozuměním a včas utnout zbytečné úvahy o zpracování osobních údajů.

V článku 2 se stanovuje, na co se obecné nařízení vztahuje:
- na zčásti nebo zcela automatizované zpracování – v počítači, uložením na flash disk, CD, na cloudu apod.
- na zpracování, které nemusí nutně být automatizované (může být třeba v listinné podobě), pokud jde o zpracování osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny.

Z praxe: *Zpracováním osobních údajů podle obecného nařízení je třeba ověřovací kniha, byť se vede jen v listinné podobě. Vyhlášení vítěze tomboly ale není zpracováním osobních údajů – nejde totiž o zpracování automatizovanými prostředky, ani v kartotéce či evidenci. (Časté obavy, že na obecní akci nebude možné říct nahlas jakékoli informace o nějakém člověku, jsou zpravidla liché.)*

Článek 2 dále také stanovuje, na co se obecné nařízení nepoužije. Jde zejména o zpracování fyzickou osobou v průběhu výlučně osobních či domácích činností.

Z praxe: *Zpracování fotografií z dovolené není potřeba posuzovat podle obecného nařízení. Nejde o zpracování osobních údajů, na které by obecné nařízení dopadalo. (Pozn.: Autorovi tohoto příspěvku se v noci z 24. na 25. května 2018 zdálo, že mu nejmenovaný poskytovatel mobilních aplikací rozmazal obličeje v soukromé galerii fotografií. Takovéto opatření je přitom holý nesmysl.) Vedení soukromé databáze kontaktů také není zpracováním osobních údajů, podléhajícím obecnému nařízení.*

Z článku 4 stojí za zmínku čtyři definice pojmů: „osobní údaj“, „zpracování“, „správce“ a „zpracovatel“ (všechny jsou velmi podobné definicím z dosavadního zákona o ochraně osobních údajů):
- **Osobní údaj** je jakákoli informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě (této osobě se v terminologii obecného nařízení říká „subjekt údajů“). Vedle informací, o nichž nikdo nepochybuje, že jsou osobními údaji (rodné číslo, jméno a příjmení, barva očí, otisk prstu atd.) spadnou do kategorie osobních údajů i jiná data.

Z praxe: *Třeba informace o tom, kam jede autor tohoto příspěvku na dovolenou nebo jakou rád poslouchá hudební skupinu, je osobním údajem, pokud lze říci, že se údaj týká právě autora příspěvku. Říci, že jde o informaci právě o autorovi příspěvku pak lze nejen na základě toho, že informace bude uvedena spolu s jeho jménem nebo jiným identifikačním údajem, ale třeba i tak, že jej správce osobních údajů (ten, kdo údaj vede) je schopen ztotožnit nepřímo. Typickým příkladem může být tzv. pseudonymizace – v databázi oblíbených hudebních skupin autorů příspěvků z této publikace budou autoři uvedeni pod nevýznamovým číslem. (To je dobré bezpečnostní opatření pro případ odcizení databáze – ze samotného jejího obsahu nelze zjistit, koho se údaje týkají.) Správce údajů však v jiném souboru vede přiřazení čísel k jednotlivým autorům a pohledem do obou databází současně dokáže zjistit, koho se údaje týkají.*

- **Zpracování osobních údajů** je „jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, a to pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení“.

Z praxe: *Zpracování osobních údajů může být na straně správce osobních údajů relativně pasivní. Zpracováním osobních údajů je i jejich prosté uložení u správce. Obec tudíž zpracovává osobní údaje, i když s nimi nic aktivně nedělá a údaje toliko „leží" v nějaké databázi, spisové službě nebo informačním systému.*

- **Správce osobních údajů** je „fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů".

Z praxe: *Obec je při zpracování osobních údajů (například jako zaměstnavatel o zaměstnancích, nebo ve správním řízení, popřípadě v agendě matrik, voleb, ověřování, v evidenci smluvních vztahů atd.) typicky v postavení správce osobních údajů.*

Zde je potřeba zastavit se u jednoho rozšířeného nedorozumění: Z praxe obcí někdy zaznívá názor, že u zpracování v přenesené působnosti jsou obce toliko zpracovateli, nikoli správci osobních údajů. Tento názor bývá motivován snahou přenést odpovědnost na ústřední správní úřad, který je gestorem určité agendy. Obce někdy například tvrdí, že u přenesené působnosti je obec zpracovatelem pro ministerstvo vnitra u agend, které ministerstvo „vymyslelo" a „napsalo" do zákona a prováděcí vyhlášky, a tím „určilo účel a prostředky zpracování osobních údajů" (viz definici).

Tento názor je mylný. Jednak ministerstvo není zákonodárce. Právní základ například pro agendu ověřování vychází ze zákona, který sice mohl vzejít z vládního návrhu připraveného ministerstvem, ale schválil jej Parlament. Z hlediska definice správce osobních údajů je pak nutné vykládat obrat „určuje účel a prostředky zpracování" ne podle toho, kdo agendu „vymyslel", ale kdo je povinen ji spravovat. Tedy „určování účelu a prostředků" může probíhat i tak, že obojí je obcí určováno z právního předpisu, který ji zavazuje. Obec tudíž bude správcem i ve většině agend v přenesené působnosti.

- **Zpracovatel** je „fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který zpracovává osobní údaje pro správce".

Z praxe: *Podstatný je obrat „zpracovává pro správce". Tedy správcem je například obec v případě údajů jejích zaměstnanců. Protože však nechce nebo neumí vést si personální a mzdovou dokumentaci sama, svěří tuto činnost externímu subjektu (živnostníku, firmě). Takovýto externí subjekt je zpracovatelem. Obec s ním musí v takovém případě uzavřít smlouvu, jejíž náležitosti stanovuje obecné nařízení*[9]*. Obdobný příklad je třeba situace školy, která jako správce vede školní matriku (mimochodem, školní matriku „vymyslelo" Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, a přece nikdo nepochybuje, že škola je správce), zatímco zpracovatelem je obchodní společnost, která nabízí software pro vedení školní matriky a na základě smlouvy uchovává údaje matriky na svém cloudovém úložišti.*

21.4 Kdy lze zpracovávat osobní údaje

Nyní je nejvyšší čas věnovat se zásadě zákonnosti a mimořádně důležitému **článku 6** obecného nařízení o ochraně osobních údajů a některým souvisejícím ustanovením.

Nejčastějším dotazem z praxe totiž bývá, zda je možné ty či ony osobní údaje zpracovávat bez souhlasu subjektu údajů (člověka, kterého se údaje týkají). Potřebuji souhlas zaměstnance s vedením jeho osobních údajů? Je možné uvádět osobní údaje v materiálech pro jednání zastupitelstva obce? Mohu v obecním zpravodaji zveřejnit údaje o žákovi, který reprezentoval obecní školu v krajské soutěži? Lze na internetu zveřejnit zápis ze zasedání zastupitelstva obce? Je možné bez souhlasu účastníka řízení zveřejnit správní rozhodnutí na úřední desce?

Ustanovení čl. 6 odst. 1 je postaveno tak, aby umožnilo většinu způsobů nakládání s osobními údaji, které jsou v životě normální a rozumné. Upravuje tzv. právní důvody zpracování, a to poměrně široce:

„Zpracování je zákonné, pouze pokud je splněna nejméně jedna z těchto podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu:

a) subjekt údajů udělil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro jeden či více konkrétních účelů;
b) zpracování je nezbytné pro splnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro opatření přijatá před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu údajů;
c) zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje;
d) zpracování je nezbytné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby;
e) zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce;
f) zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě.

První pododstavec písm. f) se netýká zpracování prováděného orgány veřejné moci při plnění jejich úkolů."

Z citace je patrné, že existuje dostatek důvodů pro zpracování osobních údajů. Nenechme se přitom mýlit tím, že souhlas je uveden na prvním místě. Zdaleka není nejdůležitějším ani nejčastějším právním důvodem. V životě obce to pak platí dvojnásob.

Nejlepší bude ukázat si význam čl. 6 odst. 1 rovnou na příkladech:

- **Zaměstnanec obce:** Veškeré osobní údaje, které o něm potřebuje obec vést, aby mohl fungovat pracovněprávní vztah, určuje postup podle zmíněného článku a odstavce, a to písmena b), tedy v rámci zpracování nezbytného

9) čl. 28 odst. 3; nejde o novinku, smlouvu se zpracovatelem znal již zákon o ochraně osobních údajů. Obecné nařízení však podrobněji a lépe upravuje její náležitosti.

pro splnění smlouvy. V některých případech, třeba při plnění povinností vůči zdravotním pojišťovnám, orgánům sociálního zabezpečení a finanční správě bude obec zpracovávat osobní údaje zaměstnanců podle písmena c) při zpracování nezbytném pro splnění právní povinnosti. Od zaměstnanců tedy není potřeba si opatřovat souhlas.

- **Uchazeč o zaměstnání:** Také zde se budou osobní údaje zpracovávat podle písmena b) – jde o zpracování nezbytné pro opatření přijatá před uzavřením smlouvy na žádost subjektu údajů (uchazeče). Nedává tedy smysl chtít od uchazeče souhlas se zpracováním osobních údajů, s nimiž obec potřebuje nakládat, aby mohla zpracovat uchazečovu přihlášku a uskutečnit výběrové řízení.
- **Agenda matriky, ověřování, vedení seznamů voličů a podobné činnosti veřejné správy:** Zpracování osobních údajů je zde nezbytné pro splnění právní povinnosti, zde platí písmeno c) zmíněného článku a odstavce.
- **Agenda místních poplatků:** Ve výkladové praxi se prosadil názor, že jde o zpracování údajů podle písmena e), tedy nezbytné při výkonu veřejné moci (bylo by možné uvažovat i o plnění právní povinnosti podle písmena c), zde je však trochu provokující skutečnost, že obecně závaznou vyhlášku, z níž povinnosti pramení, vydává sama obec; každopádně ale právní důvod pro zpracování tu je a uvažovat o nějakých souhlasech by bylo poněkud úsměvné).

V souvislosti s místními poplatky se hodí poukázat na jednu podstatnou zásadu. Právní důvody zpracování osobních údajů mají vždy své meze vyplývající z účelu zpracování, například z obsahu smlouvy, z vymezení právní povinnosti, úkolu plněného při výkonu veřejné moci atd. Znamená to například, že údaje o poplatnících a plátcích místních poplatků lze zpracovávat způsoby, které odpovídají účelům předvídaným právní úpravou v souvislosti s evidencí, výběrem, vymáháním poplatků atd. Nelze však již právní důvodem (podle písmena e) ospravedlnit postup, kdy by obec zveřejnila jména neplatičů. Takový postup právní předpisy, upravující danou oblast, nepředvídají a není ani nezbytný pro výkon veřejné moci na tomto úseku. Zveřejnění údajů neplatičů místních poplatků by tudíž již bylo porušením obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

- **Úřední deska:** Jestliže je potřeba v souladu se správním řádem doručovat veřejnou vyhláškou a vyvěsit správní rozhodnutí na úřední desce, jde z hlediska ochrany osobních údajů o postup, který odpovídá písmenu c) a spočívá ve zpracování (formou zveřejnění) nezbytném pro splnění právní povinnosti. Vycházíme z toho, že správní řád jednak pro určitou situaci ukládá doručovat veřejnou vyhláškou, tedy ve výsledku vyvěšením na úřední desce, a zároveň stanovuje náležitosti doručované listiny – zpravidla správního rozhodnutí. Obec je tedy správním řádem kryta při vyvěšení rozhodnutí na úřední desce včetně osobních údajů účastníka. Znovu se ale patří zdůraznit, že toto „krytí“ funguje jen v případech, kdy vyvěšení rozhodnutí vyplývá ze správního řádu. Nelze například zveřejnit rozhodnutí o přestupku, které bylo doručeno běžným způsobem, byť by k tomu obec sváděl morální zápal „posvítme si na něj“.
- **Obecní zpravodaj:** O zveřejňování osobních údajů, včetně fotografií, v obecních novinách již bylo napsáno možná až zbytečně mnoho. Proto jen ve zkratce základní pravidlo – souhlasy se zpracováním osobních údajů používejte velmi zdrženlivě. Lze využít zmíněný článek a odstavec, písmeno e) pro zpracování nezbytné ke splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu (prezentace života obce jako společenství občanů) a lze také využít tzv. zpravodajské licence, kterou upraví zákon o zpracování osobních údajů a která vyplývá i z ústavně zaručené svobody slova. Zjednodušeně řečeno – v novinách, a tedy i v obecním zpravodaji, lze referovat o skutečnostech, které jsou pro čtenáře zajímavé. Například zveřejnit fotografii ze sportovní soutěže s uvedením jmen sportovců a jejich výsledků, nebo psát o žákovi, který úspěšně reprezentoval místní školu. Jde o běžnou reportáž, k níž nikdy nebylo zapotřebí souhlasu subjektu údajů, a nebude to zapotřebí ani v éře obecného nařízení o ochraně osobních údajů.
- **Podklady pro zastupitelstvo:** Zastupitelstvo je orgánem obce a projednávání věcí v působnosti obce v zastupitelstvu je plněním úkolu ve veřejném zájmu, viz písmeno e). Je přirozené a zcela v souladu s obecným nařízením, že materiály pro jednání zastupitelstva obsahují osobní údaje.
- **Zveřejňování zápisu ze zastupitelstva obce na internetu:** Zde je potřeba vzít v potaz, že zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva není povinností obce. Při jeho zveřejnění lze vycházet z veřejného zájmu na informování o dění v obci, který ale není bezbřehý. V zásadě z něj plyne následující: Ve zveřejněném zápisu lze uvádět údaje o členech zastupitelstva a o jiných veřejně činných osobách, třeba o nově jmenované ředitelce obecní mateřské školy. Osobní údaje například nájemců obecních nemovitostí je při zveřejnění potřeba anonymizovat.

Z uvedených příkladů plynou pro obec dvě významná zjištění:

- Obecné nařízení neznemožňuje činnosti, které jsou v životě obvyklé, rozumné a oprávněné.
- Obec ve většině případů nebude potřebovat získávat od subjektů údajů souhlasy se zpracováním osobních údajů.

21.5 Proč a jak chránit osobní údaje

Ochrana osobních údajů spočívá také v jejich zabezpečení proti rizikům. Obecné nařízení v tomto směru skutečně prokazuje, že je založeno na obecných principech[10]: „S přihlédnutím ke stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i k různě pravděpodobným a různě závažným rizikům pro práva

10) čl. 32 odst.1 obecného nařízení

a svobody fyzických osob, provedou správce a zpracovatel vhodná technická a organizační opatření, aby zajistili úroveň zabezpečení odpovídající danému riziku…".

Obecné nařízení se má vztahovat na velké správce osobních údajů (stát, nadnárodní korporace), ale i na ty malé (praktický lékař, malá obec). Zmíněné ustanovení tedy nemůže říci víc, než „dělejte, co je potřeba, podle rizik a vašich možností". Projevuje se zde přístup založený na riziku. Čím víc údajů a s čím většími potenciálními riziky pro subjekty údaje zpracovávám, tím náročnější opatření k zabezpečení údajů musím provést.

Běžná obec by neměla zapomínat na následující:

- V oblasti organizační – jednoznačně určit, které osoby mají v obecním úřadu přístup k osobním údajům a proč. Řízení přístupu by mělo vycházet ze zásady, že s osobními údaji může nakládat pouze ten, kdo to potřebuje při plnění svých povinností souvisejících s naplňováním úkolů obce, a pouze v rozsahu, v němž je to pro daný účel potřeba.
- V oblasti fyzického zabezpečení – zajistit, že fyzické nosiče osobních údajů (listiny, ale třeba i přenosná elektronická média) nebudou přístupná nepovolaným osobám. Fyzické zabezpečení spočívá hlavně v uzamykání kanceláří, popřípadě také uzamykání nosičů osobních údajů (například spisů) do skříní, pokud jsou úřadovny využívány i jinými než úředními osobami.
- V oblasti informačních technologií – prostředky informačních technologií lze v úřadu chránit stejně jako doma – přístupy jistit hesly (v úřadu unikátními pro každou osobu), používat firewall, antivirus, v rozumné míře šifrování.

Přehled těchto pravidel je uveden například v dokumentu „Základní pravidla postupů souvisejících se zpracováním osobních údajů"[11].

21.6. Osobní údaje z pohledu člena zastupitelstva obce

O přípravě podkladů pro jednání zastupitelstva a o zveřejňování zápisu z jednání už byla řeč.

Člena zastupitelstva obce se téma ochrany osobních údajů týká ještě dvěma podstatnými způsoby:

- Jste subjekty údajů – obec musí vaše údaje zpracovávat, neboť jste členy orgánu obce, plníte konkrétní úkoly v zájmu obce, a případně jste i odměňováni. Jste veřejnými funkcionáři a reprezentujete vaši obec. Obec proto bude oprávněna vaše osobní údaje, včetně fotografie, zveřejnit na svém webu (půjde o plnění úkolu ve veřejném zájmu[12]), bude vás zmiňovat ve zveřejňovaném zápisu z jednání zastupitelstva, psát o vás v obecním zpravodaji atd. Všechna uvedená zpracování vašich údajů jsou oprávněná, v souladu se zákonem a nezávislá na vašem souhlasu.
- Při výkonu své funkce se budete seznamovat s osobními údaji. Využívejte je výlučně pro účely plnění svých úkolů jako členů zastupitelstva obce. Pamatujte, že zneužití osobních údajů, s nimiž jste se seznámili, pro jiné účely může vést například k občanskoprávnímu sporu se subjektem údajů, nebo v horším případě může být kvalifikováno jako trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji[13].

21.7 Nové povinnosti

Zatím byla převážně řeč o tom, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů nepřináší nic převratně nového. Úředník Ministerstva vnitra, který podobnými slovy půl roku zarputile uklidňoval obce, má tento přístup jaksi pod kůží. S důvěrou, že uklidnění se vám už dostalo, můžeme nyní zmínit pár novinek v obecném nařízení. Z pohledu praxe běžné obce jich není mnoho.

Záznamy o činnostech zpracování[14] – obci se ukládá zpracovat záznamy o činnostech, zahrnujících zpracování osobních údajů. Jde o jakési katalogové listy pro agendy (v poměrně širokém slova smyslu – personalistika, hospodaření obce, správní řízení, matriky), v nichž se zpracovávají osobní údaje. Záznamy si obec jako správce osobních údajů uchovává pro svoji potřebu a pro případ kontroly ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů. Nezveřejňuje je, ani nikam nezasílá. Vzory záznamů jsou k dispozici třeba na stránkách Ministerstva vnitra[15].

Hlášení bezpečnostních incidentů – nově se[16] upravuje postup správce údajů pro takový druh porušení zabezpečení osobních údajů, kdy hrozí riziko pro práva a svobody subjektů údajů. Uplatňuje se tu přístup založený na riziku. Je-li tedy pravděpodobné, že riziko pro práva a svobody fyzických osob hrozí, je správce údajů povinen ohlásit porušení zabezpečení Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to do 72 hodin od okamžiku, kdy se o něm dozvěděl. Navíc, je-li pravděpodobné, že porušení zabezpečení může mít za následek vysoké riziko pro práva a svobody fyzických osob, musí správce oznámit porušení také subjektům údajů, a to bez zbytečného odkladu. Porušením zabezpečení může být třeba odcizení služebního notebooku s osobními údaji nebo hackerský útok na počítače obce. Hlášení však není potřeba provádět vždy. Záleží na tom, jaké údaje a v jakém rozsahu byly porušením zabezpečení exponovány. S posouzením, zda je potřeba záležitost hlásit Úřadu pro ochranu osobních údajů, by měl obci napomoci pověřenec pro ochranu osobních údajů.

Pověřenec pro ochranu osobních údajů – obecné nařízení tuto funkci zavedlo jako povinnou mimo jiné u orgánů veřejné moci[17]. Pověřence proto musí mít obec, ale třeba také obecní mateřská nebo základní škola. Nemusí jej mít obslužné příspěvkové organizace, jako jsou různé

11) http://www.mvcr.cz/gdpr/soubor/vzor-zakladni-pravidla-postupu-souvisejicich-se-zpracovanim-osobnich-udaju-pro-praxi-malych-obci.aspx
12) podle čl. 6 odst. 1 písm.e) obecného nařízení
13) § 180 trestního zákoníku
14) čl. 30 obecného nařízení
15) http://www.mvcr.cz/gdpr/clanek/vzorove-dokumenty.aspx
16) čl. 33 a 34 obecného nařízení
17) čl. 37 obecného nařízení

správy služeb, správy vodovodů a kanalizací, a nemusí jej mít ani průměrné domovy pro seniory.

Úkolem pověřence je poskytovat obci jako správci osobních údajů poradenství a monitorovat soulad činnosti obce s ochranou osobních údajů. Pověřenec je také kontaktním místem pro Úřad pro ochranu osobních údajů a hlavně pro subjekty údajů. Předpokládá se, že lidé, o nichž obec údaje zpracovává, se budou v záležitostech ochrany osobních údajů obracet právě na pověřence, i když jim obecné nařízení neukládá využít právě této cesty.

Pověřenec je relativně nezávislý – má mít přímý přístup k řídicím strukturám obce (doporučuje se, aby byl podřízen přímo starostovi nebo tajemníkovi) a v souvislosti s výkonem jeho činnosti nesmí dostávat žádné příkazy. Neznamená to, že by od něj nebylo možné vyžadovat plnění běžných povinností zaměstnance (docházka, účast na školeních, práce s elektronickou spisovou službou, pravidla kybernetické bezpečnosti atd.), ale že musí zůstat nezávislý v obsahu poradenské činnosti a v závěrech z monitorování ochrany osobních údajů. Jde však zásadně o poradenství, nikoli o rozhodovací pravomoc. Pověřenec doporučuje správci osobních údajů co dělat, ale nezodpovídá za ochranu osobních údajů, u správce. Za tu je odpovědné vedení obce, kterému přísluší rozhodovat o opatřeních na úseku ochrany osobních údajů.

S nezávislostí pověřence souvisí také jeho nestrannost. Obecné nařízení umožňuje, aby pověřenec plnil i jiné úkoly. Takový souběh není vyloučen, nesmí však vést ke střetu zájmů. Ke střetu zájmů by ovšem docházelo pouze tehdy, pokud by pověřenec zároveň zodpovídal za nastavení systému ochrany osobních údajů, obsah vnitřních předpisů a přijímaná opatření k zabezpečení osobních údajů. Střet zájmů nenastane proto, že pověřenec v jiných činnostech též zpracovává osobní údaje (proto pověřencem nemůže být třeba starosta nebo tajemník obce).

Obecné nařízení v souvislosti s obsazením funkce pověřence zmiňuje „jmenování" pověřence. Nejedná se však o jmenování ve smyslu zákoníku práce. Myslí se tím jakýkoli způsob, jímž vznikne mezi správcem a pověřencem příslušný právní vztah. Pověřenec může být v pracovním poměru, může v menších obcích pracovat na dohodu o pracovní činnosti, jeho činnost si lze také sjednat jako službu od externího subjektu. V takovém případě se uzavírá nepojmenovaná smlouva podle občanského zákoníku a pověřencem se může stát živnostník, soukromá společnost, ale třeba i sdružení obcí nebo jiný územní samosprávný celek.

Obecné nařízení umožňuje též sdílení pověřence. V českém prostředí se realizuje sdílení prostým faktem, že jeden pověřenec (například soukromá firma) má více klientů – třeba obcí jako správců osobních údajů.

Vedle těchto nových povinností se ještě krátce zmíníme o některých „starých" povinnostech, kterým obecné nařízení dalo poněkud čerstvější podobu a tím oživilo jejich význam. Jde o **povinnosti odpovídající právům subjektů údajů**. Obec musí počítat s tím, že se na ni budou lidé obracet s podáními, týkajícími se zpracování jejich osobních údajů. Budou například žádat informaci, jaké údaje jsou o nich zpracovávány, budou žádat poskytnutí těchto údajů, nebo mohou namítat neoprávněnost zpracování osobních údajů a požadovat výmaz. Zejména u práva na výmaz je ale potřeba zdůraznit, že není absolutní. Obecně řečeno platí, že nelze požadovat, aby správce ukončil zpracování osobních údajů a vymazal je tam, kde má ke zpracování řádný právní důvod[18]. Občan obce proto například nemůže požadovat výmaz svých osobních údajů v evidenci místních poplatků nebo v jiných úředních evidencích, v evidenci smluv atd.

21.8 Kontrola a sankce

Závěrem pro odlehčení tématu připojujeme několik poznámek k populární kontrole a navazujícímu správnímu trestání. Navrátíme se k osvědčenému: V zásadě se zde s obecným nařízením nic nezměnilo proti dřívějšímu stavu a nezmění se nic ani po přijetí adaptačního zákona o zpracování osobních údajů.

Dozorovým úřadem je v České republice **Úřad pro ochranu osobních údajů**. Obecné nařízení sice upravuje koordinaci dozorových úřadů, neznamená to však, že by české obce „kontroloval a pokutoval Brusel". Úřad pro ochranu osobních údajů má vůči obcím kontrolní pravomoc a rozhoduje také o přestupcích. Zákon o zpracování osobních údajů převezme do českého právního řádu skutkové podstaty, spočívající v porušení jednotlivých pravidel obecného nařízení a udělá z nich skutkové podstaty přestupků. Většina z nich je již známa dosavadnímu zákonu o ochraně osobních údajů, nově se ale bere v úvahu existence nových povinností (například mít pověřence).

Výše pokut je hojně diskutovaná a platí, že Česká republika využije možnosti snížit pro obce horní hranici pokuty. Původně byla navržena shodně s dosavadním zákonem o ochraně osobních údajů na 10 milionů korun. V projednávání návrhu zákona o zpracování osobních údajů jsou ve hře radikální snížení až na 5 000 korun pro obce I. a II. typu a jejich příspěvkové organizace (zde však zdůrazňujeme, že v době přípravy tohoto textu zdaleka ještě nebylo o sazbách pokut definitivně rozhodnuto).

V žádném případě není důvod k obavám z likvidačních pokut. Nenastala taková změna právního řádu, která by ospravedlňovala změnu v přístupu Úřadu pro ochranu osobních údajů. A za uplynulých 17 let čítala nejvyšší pokuta uložená Úřadem obci 80 000 korun.

Současnost dává za pravdu očekávání, že po počáteční panice a dravých nájezdech komerčních subjektů se situace bude postupně zklidňovat, mimo jiné s tím, jak budou obce zásobeny objektivními informacemi. Na podzim 2018, až budou ustavena nová zastupitelstva obcí, již bude řada falešných zpráv kolem obecného nařízení pozapomenuta a věřme, že tím větší bude prostor pro normální práci.

18) podle čl. 6 obecného nařízení

Související předpisy

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

Literatura a užitečné odkazy

- návrh zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk 138)
- návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk 139)
- www.mvcr.cz/gdpr
- https://www.uoou.cz/gdpr-obecne-narizeni/ds-3938/p1=3938

Na příručce spolupracovali

Kapitola	Autoři	Oponenti
1 Informace o Svazu měst a obcí	Mgr. František Lukl, MPA Jaromír Jech	
2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	Mgr. František Lukl, MPA Mgr. Ludmila Němcová Mgr. Pavel Schlesinger Mgr. Pavel Drahovzal Mgr. Ivona Mottlová	Mgr. et Mgr. Tomáš Jírovec
3 Odpovědnost zastupitelů	Mgr. Lukáš Rothanzl	JUDr. Adam Furek
4 Finance a rozpočet	Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D. Ing. Jan Mareš	Ing. Karla Rucká Mgr. Helena Peterová
5 Hospodaření s majetkem obce	JUDr. Lukáš Váňa, Ph.D JUDr. Václav Chmelík	JUDr. Adam Furek
6 Veřejné zakázky	Mgr. Monika Prudilová Mgr. Veronika Svobodová	Mgr. Vladimír Studnička
7 Strategické plánování a řízení, územní rozvoj obce	Ing. Sylva Kováčiková Ing. Tomáš Sýkora Ing. arch. Marie Peterová (podkapitola 7.4. Udržitelný rozvoj a Místní Agenda 21 [MA21])	Ing. David Koppitz RNDr. Richard Nikischer, Ph.D.
8 Veřejné služby obcí	Mgr. et Mgr. Tomáš Jírovec	JUDr. Adam Furek
9 Veřejný pořádek a bezpečnost	Mgr. Ing. David Bohadlo Mgr. Marek Chadima	JUDr. Kateřina Jamborová JUDr. František Vavera, Ph.D. LL.M
10 Sociální problematika a role obce	Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D. Jaromír Jech Mgr. Zdeněk Borkovec	Mgr. Kamila Faiglová
11 Školství	PhDr. Marcela Štiková Mgr. Pavla Katzová Mgr. Jan Mareš, MBA	Mgr. Václav Pícl
12 Kultura	Mgr. Marta Husičková Mgr. Květa Halanová †	Ing. Daniel Šulák
13 Životní prostředí	Mgr. Pavel Drahovzal	JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D
14 Doprava	JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.	Ing. Ladislav Němec
15 V demokracii vzájemně komunikujeme	JUDr. Adam Furek Mgr. Karolína Plasgurová Holá	Mgr. Tomáš Jírovec
16 Kraje v České republice	Ing. Lukáš Vlček	Mgr. Veronika Benešová
17 Obce a EU	Ing. Petr Kulhánek	Ing. arch. Daniela Grabmüllerová, MBA, Ph.D.

18 Jak mohou obce a města postupovat společně	Ing. Lukáš Vlček	Ing. Ivan Černý
19 Jak se vyznat v právních předpisech	JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.	JUDr. Adam Furek
20 Politici a úředníci – partneři při správě obce	Mgr. Radim Rouče	Mgr. Veronika Benešová
21 Ochrana osobních údajů GDPR	Mgr. Petr Vokáč	JUDr. Soňa Matochová, Ph.D

Redakční rada

Předseda Jaromír Jech
Členové Josef Bezdíček
Mgr. Ing. David Bohadlo
Mgr. Jakub Cach
Jiří Černohorský
Ing. Ivan Černý
Ing. Marie Kostruhová
Mgr. Jan Mareš
Mgr. Jan Mareš, MBA
Mgr. Pavel Ralaus
Mgr. Radim Rouče
Mgr. Ing. David Sláma
Ing. Jan Slanec
PhDr. Marcela Štiková
Ing. Lukáš Vlček
Ing. Jana Voldánová

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018

Ilustrace a obálka: Miroslav Barták
Editor: Jiří Černohorský
Korektura: Mgr. Lenka Zgrajová
Grafické zpracování: Jiří Kaufner
Tisk: ASTRON print, s.r.o.

Příručka byla financována
z prostředků Evropského sociálního fondu
prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost

Vydal Svaz měst a obcí České republiky
Texty jsou redakčně upraveny

Příručku pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2018 pro vás připravil Svaz měst a obcí ČR v rámci projektu „Efektivní řízení rozvoje obcí jako základní předpoklad efektivnosti výkonu veřejné správy a poskytování veřejných služeb z úrovně obcí“, který je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost. Jde o zcela nové vydání praktického průvodce, který by se vám, nejen nově zvoleným zastupitelům, měl stát užitečným pomocníkem a usnadnit vám orientaci ve všech oblastech veřejné správy a poskytování veřejných služeb.

V rámci zmíněného projektu Svaz dále nabízí zastupitelům a zaměstnancům měst a obcí možnost vzdělávat se prostřednictvím uceleného systému speciálních vzdělávacích programů, který obsahuje jak prezenční, tak i e-learningové kurzy. Současně budou zastupitelům a zaměstnancům měst a obcí poskytovány odborné právně ekonomické poradenské služby v otázkách výkonu samostatné a přenesené působnosti.

Svaz měst a obcí ČR je dobrovolnou organizací měst a obcí České republiky. Její kořeny sahají až do roku 1907, kdy byl založen Svaz českých měst v království Českém. Jeho cílem bylo společně hájit zájmy obecní samosprávy. Novodobá historie Svazu se pak začíná psát v roce 1990. První zřetelné úspěchy se dostavily v roce 1992, kdy začal být respektován vládou i ostatními orgány státní správy.

Dnes se již Svaz standardně podílí na přípravě zákonů a dalších opatření, které mají dopad na místní samosprávu, a snaží se posilovat ekonomickou samostatnost obcí. Od roku 2004 je Svaz povinným připomínkovým místem. V roce 2005 podepsal Dohodu s vládou ČR o vzájemné spolupráci, jejímž účelem bylo zavedení pravidelných konzultací zástupců Svazu s představiteli vlády. Užší spolupráce byla navázána také se stěžejními ministerstvy a poslaneckými i senátními výbory. Ročně Svaz podává připomínky ke zhruba dvěma stovkám právních norem.

Aktivní je i v oblasti evropské legislativy a dotační politiky. Má značné zkušenosti s administrací velkých evropských projektů, a to jak těch zaměřených na vzdělávání volených představitelů a zaměstnanců územně samosprávných celků, tak především i projektů zabývajících se podporou rozvoje meziobecní spolupráce. Opomenout nelze ani zahraniční spolupráci. V jejím rámci Svaz nejen pomáhá samosprávám v zemích, kde se demokracie teprve rozvíjí, ale zároveň získává i další zkušenosti a inspiraci pro vlastní činnost.

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY