



PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2010

Aktualizované znění 2012



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

ISBN 978-80-905421-0-5
© SMO ČR 2012

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010

Aktualizované znění 2012

Svaz měst a obcí České republiky
Praha 2012

Vážená zastupitelko, vážený zastupiteli,

v polovině Vašeho funkčního období Vám přinášíme aktualizovanou verzi průvodce člena zastupitelstva obce, vydaného po komunálních volbách v roce 2010. S jeho pomocí můžete i nadále snadněji proplouvat rozbouřenými vodami paragrafů zákonů a úspěšně se vyhnout nástrahám vyhlášek a nařízení.

Z ohlasů vím, že se příručka stala neocenitelným „poradcem“ mnohých zastupitelů, kterým pomáhá naplňovat zákonné povinnosti a zároveň dosáhnout očekávaných představ o správě své obce. Struktura příručky proto zůstala zachována. U jednotlivých témat nechybí oblíbené příklady z praxe, odkazy na plné znění příslušných zákonů a souvisejících předpisů nebo zdroje dalších doplňujících informací.



S ohledem na měnící se legislativu však bylo nezbytné aktualizovat obsah některých kapitol. Zásadní změny proběhly zejména v oblasti sociální politiky obce (kapitola 7), a to v souvislosti se sociální reformou, dále v oblasti zadávání veřejných zakázek (kapitola 4), kde vešla v platnost novela zákona o veřejných zakázkách. K neméně podstatným změnám však došlo i v jiných oblastech. Aktualizace se tak dotkla také následujících kapitol: 2) Finance a rozpočet, 6) Veřejný pořádek a bezpečnost, 9) Školství, 11) Životní prostředí, 13) Efektivní organizace a administrativa obce. Drobnými úpravami prošly i kapitoly 1) Základní principy fungování obce a jejich orgánů, 16) Obce a Evropské unie a 17) Jak města a obce prosazují společně své zájmy.

Vydání příručky, se kterým se právě seznamujete, bylo podpořeno Evropským sociálním fondem prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky a realizováno v rámci projektu „Zkvalitnění výkonu činnosti zastupitelů a posílení kapacity místní samosprávy v ČR“ (zkráceně „Vzdělaný zastupitel“). Díky tomuto projektu Svaz pro zastupitele připravil ucelenou nabídku jak vzdělávacích služeb, mezi něž vedle příručky patří také semináře pro zastupitelstva konané přímo v obcích nebo e-learningový kurz, tak poradenských služeb zprovozněním bezplatné právní poradny pro zastupitele.

Věřím, že aktualizované znění příručky Vás provede všemi problematikami, se kterými se setkáváte, a napomůže Vám porozumět změnám příslušných předpisů z posledních let. Ať se Vám nadále daří naplňovat mnohdy nelehkou roli zastupitele a tato práce Vám přináší uspokojení a radosti, spíše než starosti.

Jaromír Jech

OBSAH

Úvod	4
1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	9
1.1 Postavení obcí v systému veřejné moci	9
1.2 Základní znaky právního postavení obce	11
1.3 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy	14
1.4 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce	20
1.5 Principy dobré veřejné správy	22
1.6 Volby do zastupitelstva obce	23
2 Finance a rozpočet	26
2.1 Rozpočet	26
2.2 Příjmy rozpočtu obce	27
2.3 Výdaje rozpočtu obce	38
2.4 Rozpočtový proces	38
2.5 Přezkoumávání hospodaření a kontrola	41
2.6 Jak financovat rozvoj obce	42
2.7 Vícezdrojové financování z pohledu banky	43
3 Hospodaření s majetkem obce	45
3.1 Základní majetek obce	45
3.2 Koupě a prodeje nemovitostí	47
3.3. Pronájem pozemků a nebytových prostor	49
3.4. Evidence a ochrana majetku	50
3.5 Spravování majetku	51
3.6 Infrastrukturní majetek	55
3.7 Spolupráce obcí ve vztahu k jejich majetku	56
4 Rozvoj obce	58
4.1 Veřejné zakázky	58
4.2 Příprava projektů, získávání dotací a grantů	64
4.3 Strategické plánování	67
4.4 Územní a regulační plán	69

5 Veřejné služby obce	77
5.1 Povinnosti obce	78
5.2 Možnosti obce	79
5.3 Zabezpečení a odpovědnost	79
6 Veřejný pořádek a bezpečnost	80
6.1 Nástroje obce k zajištění veřejného pořádku	80
6.2 Obecní (městská) policie	81
6.3 Policie ČR a její spolupráce s obcí	82
6.4 Veřejný pořádek a bezpečnost při shromážděních	83
6.5 Požární ochrana	85
6.6 Integrovaný záchranný systém	86
6.7 Krizové řízení	87
6.8 Provozování veřejného pohřebiště	88
7 Sociální politika obce	90
7.1 Sociální zabezpečení v České republice	90
7.2 Sociální služby	93
7.3 Zdravotní politika obce	96
7.4 Problematika sociálního začleňování	97
8 Bydlení	101
8.1 Role zastupitele – bytová politika obce	101
8.2 Byty v majetku obce	102
8.3 Výstavba, rekonstrukce, údržba	102
8.4 Privatizace bytového fondu	103
8.5 Nájemné za byt	104
8.6 Sociální bydlení	105
8.7 Podpora bydlení	107
9 Školství	109
9.1 Kdo školství spravuje	109
9.2 Jak zřizovat školu	110
9.3 Co obec musí v základním vzdělávání	110
9.4 Co obec musí v předškolním vzdělávání	111
9.5 Co obec dál musí	111
9.6 Co obec může	112
9.7 Kdo to platí	113

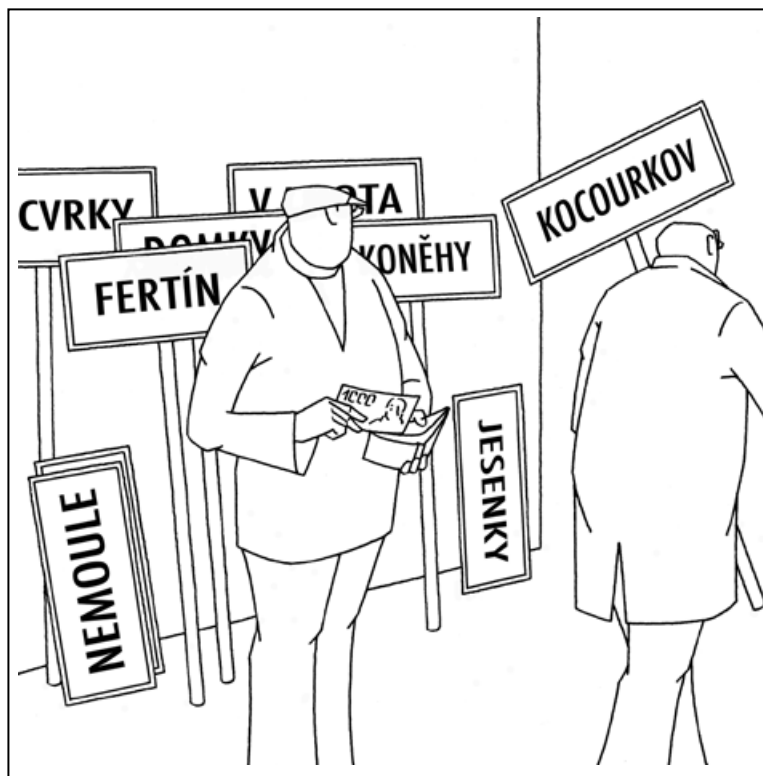
10 Kultura	115
10.1 Sociokulturní potenciál obce	115
10.2 Kulturní politika obce	116
10.3 Obec a kulturní zařízení	116
10.4 Ochrana památek a jejich regenerace	117
10.5 Kroniky obcí	117
10.6 Financování kultury z obecního rozpočtu	117
11 Životní prostředí	119
11.1 Role zastupitele	119
11.2 Ochrana přírody a krajiny	119
11.3 Posuzování vlivů na životní prostředí	120
11.4 Ovzduší	121
11.5 Voda	122
11.6 Zemědělství, lesní hospodářství, rybářství	125
11.7 Odpady	127
11.8 Údržba zeleně	129
11.9 Cesta ke zlepšení životního prostředí	130
12 Doprava	132
12.1 Pozemní komunikace jako majetek svého druhu	132
12.2 Preventivně bezpečnostní opatření	133
12.3 Veřejná služba v dopravě	134
13 Efektivní organizace a administrativa obce	136
13.1 Personalistika	136
13.2 Úřad	138
13.3 Kontrolní činnost	140
13.4 Řízení kvality veřejné správy	142
13.5 eGovernment	143
14 V demokracii vzájemně komunikujeme	148
14.1 S kým zastupitel komunikuje	148
14.2 Jak komunikovat efektivně a předcházet konfliktu	152
14.3 Komunikace s médii	154
14.4 Poskytování informací	155
14.5 Ochrana osobních údajů	159
14.6 Petice a stížnosti	161

15 Kraje v České republice	164
15.1 Samostatná a přenesená působnost kraje	165
15.2 Vztahy obce a kraje	166
15.3 Dozor nad přenesenou působností kraje	168
15.4 Asociace krajů České republiky	169
16 Obce a Evropská unie	171
16.1. Instituce Evropské unie	171
16.2 Politiky Evropské unie a jejich ovlivňování	172
16.3 Evropská partnerství a zahraniční spolupráce	174
17 Jak města a obce prosazují společně své zájmy	176
17.1 Formy sdružení obcí	177
17.2 Svaz měst a obcí České republiky	177
18 Jak se vyznat v právních předpisech	180
18.1 Právní předpisy jako takové aneb Trocha teorie	180
18.2 Jaké právní předpisy máme v České republice	182
18.3 Jak ovlivňuje české právní předpisy Evropská unie	185

1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů

Mgr. Petr Schlesinger
 Mgr. Ludmila Němcová
 Mgr. František Lukl, MPA
 Mgr. Pavel Drahovzal

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



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

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

1.1 Postavení obcí v systému veřejné moci

Podívejme se na postavení měst a obcí České republiky v rámci českého politického systému, který se typologicky řadí mezi parlamentní demokracie.

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

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

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

1.1.1 Moc zákonodárná

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

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

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

1.1.2 Moc soudní

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

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

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

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

1.1.3 Moc výkonná aneb Veřejná správa

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

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

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

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

Státní správa a obce jako její vykonavatelé

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

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

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

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

Obce jako důležitý subjekt veřejné správy

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

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

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

Další subjekty veřejné moci

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

V některých případech plní úkoly veřejné moci rovněž fyzické osoby, například **lesní stráž** či **stráž přírody**.

1.2 Základní znaky právního postavení obce

Podle Ústavy³ je obec tvořena třemi základními pilíři, a to

- **územím,**
- **občany,**
- **samosprávou.**

Území obce

Podle zákona je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí⁴. Každá část území České republiky je pak součástí území některé obce,

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

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

4) § 1 zákona o obcích

pokud nestanoví zákon jinak. Tuto výjimku tvoří vojenské újezdy, kde samospráva není. Obec může vzniknout nově, a to buď sloučením dvou obcí, nebo oddělením části obce⁵. Po vzniku nové obce je nutno vyhlásit volby do jejího zastupitelstva. Dvě či více obcí se slučují na základě vzájemné dohody. Jinak je to, vzniká-li nová obec oddělením části dosavadní obce. Může se tak stát pouze na základě místního referenda za podmínky, že nově vzniklá obec má samostatné katastrální území, tvoří souvislý územní celek a má alespoň 1000 občanů (stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části).

Občané obce

Občany obce jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu⁶.

Občané obce starší 18 let mají vymezené postavení, které jim zaručuje aktivní možnost realizovat právo na samosprávu vlastním přístupem⁷. Jde o práva, jež lze uplatňovat vůči obci a jejím orgánům:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce⁸
- právo hlasovat v místním referendu⁹
- právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce
- právo nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy¹⁰
- právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce, je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce (musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, respektive v případě působnosti zastupitelstva obce do 90 dnů; příslušný orgán obce se musí ve stanovené lhůtě návrhem zabývat a rozhodnout o něm, ať už pozitivně, či negativně)

Kromě práva volit, být volen a práva hlasovat v místním referendu mají stejná práva i fyzické osoby starší 18 let, které vlastní na území obce nemovitost¹¹. Cizí státní občan starší 18 let může práva bez výjimky nabýt za předpokladu, že je v obci hlášen k trvalému pobytu, což umožňuje mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena¹². Od 1. května 2004 tak mají právo volit a být voleni do zastupitelstva obce za stejných podmínek jako občané České republiky i občané jiných člen-

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

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

Samostatná působnost

Právo na samosprávu (samostatnou působnost) je zaručeno Ústavou a stát může do samosprávy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to v zákonem stanovených mezích¹³. Obec má právo bránit se proti nezákonnému zásahu státu do své samosprávy prostřednictvím ústavní stížnosti¹⁴. Stěžejním právem, vyplývajícím ze samostatné působnosti, je právo na vlastní majetek obce a na hospodaření podle vlastního rozpočtu¹⁵. Při výkonu samosprávy neexistuje podřízenost obce jinému orgánu.

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

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

5) § 19 až 26 zákona o obcích

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

7) § 16 odst. 2 zákona o obcích

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

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

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

11) § 16 odst. 3 zákona o obcích

12) § 17 zákona o obcích

13) čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

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

15) čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR

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

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

Samostatnou působnost vymezuje zejména zákon o obcích¹⁶. Patří do ní záležitosti, které jsou v zájmu obce a které nejsou svěřeny krajům. Nebo nejde o přenesenou působnost orgánů obce či o působnost, kterou zvláštní zákon svěřuje správním úřadům jako výkon státní právy. Zahrnuje dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon (například vydávání obecně závazných vyhlášek obce, zřizování školských zařízení či obecní policie). Protože je velmi složité stanovit přesně, co je „v zájmu obce a občanů obce“, upřesňují rozsah samostatné působnosti další zákony¹⁷.

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

Přenesená působnost

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

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

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

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

- **obce s pověřenými obecními úřady**¹⁸ – obce II. typu
- **obce s rozšířenou působností**¹⁹ – obce III. typu

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

Statutární města, hlavní město Praha, města a městyse

Jak už jsme se zmínili, termín obec zahrnuje více kategorií. Jednou z nich jsou **statutární města**²⁰. Těch je v současnosti 25 a jejich počet se mění. Statutární města se od ostatních měst odlišují tím, že mají právo obecně závaznou vyhláškou – statutem – stanovit městské části nebo obvody, které jsou samosprávnými jednotkami s vlastními orgány jako jiné obce. Na městské části nebo městské obvody²¹ lze statutem přenést výkon některých pravomocí města v oblasti samostatné nebo přenesené působnosti, s výjimkou vlastnit majetek a vydávat obecně závazné vyhlášky. Zvláštní zákon má **hlavní město Praha**, které je současně obcí i krajem a které se vnitřně člení na městské části²². Postavení městských částí hlavního města Prahy se od městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst odlišuje zejména v tom, že mají částečnou právní subjektivitu. V rozsahu stanoveném zákonem a statutem vystupují v právních vztazích svým jménem, na vlastní odpovědnost a vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka.

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

16) § 35 odst. 1 zákona o obcích

17) K nejdůležitějším patří:

zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovnický zákon)
zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení

18) § 64 zákona o obcích

19) § 66 zákona o obcích,

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

20) § 4 a hlava VIII zákona o obcích

21) § 131 zákona o obcích

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

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

1.3 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy

1.3.1 Zastupitelstvo obce

Členové zastupitelstva

Zastupitelstvo obce tvoří členové, jejichž počet na každé volební období stanoví zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev obcí. Při určování počtu členů zastupitelstva se přihlíží zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Zákon o obcích stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle velikostních kategorií. Například u obcí do 500 obyvatel je rozpětí 5 až 15, u obcí nad 150 000 obyvatel činí 35 až 55²³. Přestože kompetence členů zastupitelstva jsou stejné, zákon o obcích vás rozlišuje na tzv. uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva a s tím spojené odlišné nároky vyplývající z výkonu funkce²⁴. O tom, kdo se stane uvolněným členem zastupitelstva obce, hlasujete na jeho zasedání. V malých obcích je obvyklé, že žádný člen zastupitelstva není dlouhodobě uvolněn.

Uvolněným členem zastupitelstva obce je ten, kdo je pro výkon této funkce dlouhodobě uvolněn ze svého pracovního poměru. Také ten, kdo před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale funkci vykonává ve stejném rozsahu jako člen dlouhodobě uvolněný. Za výkon funkce má uvolněný člen zastupitelstva **nárok na měsíční odměnu** (jde vlastně svou povahou o peněžní plnění podobné platu), což znamená, že mu ji obec musí vyplácet. **Neuvolněným členům** zastupitelstva naproti tomu odměna být poskytnuta může²⁵, ale nemusí. Rozhodování o výši odměny nebo o dni, od kdy jim měsíční odměna náleží, je zcela na vás, na zastupitelstvu obce.

Výše **měsíční odměny** je stanovena v závislosti na druhu vykonávané funkce a počtu obyvatel. Měsíční odměna se skládá ze dvou složek, pevně stanovené částky podle druhu vykonávané funkce a příplatku podle počtu obyvatel. Její konkrétní výši, u neuvolněných členů zastupitelstva jde o maximální výši, stanoví nařízení vlády²⁶. K měsíční odměně uvolněných členů zastupitelstva obce s rozšířenou působností (III. typ), obce s pověřeným obecním úřadem

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

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

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

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

23) § 68 zákona o obcích

24) § 71 odst. 1 a 4 zákona o obcích

25) § 72 zákona o obcích

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

27) § 75 zákona o obcích

K výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva se vztahuje také **nárok na dovolenou**, v délce pěti týdnů za kalendářní rok²⁸. Tento nárok se krátí úměrně s délkou výkonu uvolněné funkce během kalendářního roku. Během dovolené vám náleží měsíční odměna. V případě, že jste si nestačili vyčerpat dovolenou u uvolňujícího zaměstnavatele, poskytne vám ji obec. Stejně tak, pokud nevyčerpáte dovolenou před uplynutím doby uvolnění, poskytne vám ji uvolňující zaměstnavatel. Nárok na dovolenou je upraven odlišně od zákoníku práce, a proto, pokud si nevyčerpáte dovolenou v příslušném kalendářním roce, převádí se vám do příštího roku. V takovém případě máte právo požádat o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou.

Nárok na poskytování cestovních náhrad, a to ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru, tzn. zákoníkem práce, máte vždy bez ohledu na to, zda jste uvolněnými či neuvolněnými členy zastupitelstva obce. Zastupitelstvu je vyhrazeno stanovit obecné zásady poskytování cestovních náhrad²⁹.

Práva člena zastupitelstva obce³⁰:

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

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

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

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

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

Zákon o střetu zájmů³¹ upravuje **povinnosti tzv. veřejných funkcionářů**, což jsou ve vašem případě: člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, dále starosta, místostarosta a členové rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

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

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

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

28) § 79 zákona o obcích

29) § 78 zákona o obcích

30) § 82 zákona o obcích

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

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

Pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvu obce je podle zákona vyhrazeno rozhodovat o nejdůležitějších záležitostech patřících do samostatné působnosti obce³². Je to především:

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

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

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

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

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

Jednání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta obce, přičemž starosta je povinen svolat zasedání, požádá-li o to třetina zastupitelů nebo hejtman kraje. Pokud starosta zastupitelstvo nesvolá, učiní tak místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva obce. Pokud se usnášeníschopné zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, ministerstvo vnitra je rozpustí. Zasedání zastupitelstva obce jsou zásadně **veřejná**. Obecní úřad informuje o místě, čase a programu konání zastupitelstva na úřední desce obecního úřadu nejméně sedm dnů před zasedáním³³.

Usnášeníschopni jste, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Tím se rozumí nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, kteří mají mandát, nikoliv tedy jen nadpoloviční většina těch, kteří jsou přítomni na zasedání. Jestliže v průběhu volebního období poklesne počet členů zastupitelstva obce a není možné je doplnit náhradníky, budete vycházet z počtu členů, kteří zbyli. Pokud však počet členů zastupitelstva obce poklesne o více než polovinu, případně pod pět, což je nejnižší možný počet členů zastupitelstva, je to důvod k vyhlášení nových voleb. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o důležitých záležitostech³⁴, což je vlastně ochrana před rozhodováním omezené skupiny zastupitelů obce.

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

32) § 84 a 85 zákona o obcích

33) § 87 až 96 zákona o obcích

34) § 84 a 85 zákona o obcích

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

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

1.3.2 Rada obce

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

Radě obce zákon vyhrazuje v samostatné působnosti zejména³⁵:

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce³⁶,
- 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 obce³⁷; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,

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

Radě obce se také přiznává tzv. obecnou (zbytkovou) klauzulí příslušnost k rozhodování o ostatních záležitostech samostatné působnosti, které zastupitelstvu vyhrazeny nejsou, nebo které si zastupitelstvo nevyhradí³⁸. Rada může tyto nevyjmenované pravomoci svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Pokud si ovšem nějakou pravomoc jako zastupitelstvo vyhradíte, znamená to, že rada, potažmo starosta nebo obecní úřad nemůže v této věci rozhodovat, a to až do okamžiku, než vyhrazení zrušíte.

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

Starostu, místostarostu a další členy rady obce si volíte ze svých řad, a to hned na svém ustavujícím zasedání³⁹. Když se vám to nepovede hned na poprvé, nic se neděje, protože funkci starosty bude nadále vykonávat dosavadní starosta, tedy pod podmínkou, že je členem zastupitelstva. Jestliže není, musíte pověřit některého člena zastupitelstva obce.

Pokud v průběhu volebního období poklesne počet členů rady, a to z jakéhokoliv důvodu, pod hranici pět a na nejbližším zasedání zastupitelstva radu nedoplníte alespoň na pět členů (zákonem stanovený minimální počet), přejdou její funkce od tohoto okamžiku na zastupitelstvo. V tomto případě můžete svěřit některé kompetence rady starostovi⁴⁰. V okamžiku, kdy je rada zpátky na svém počtu, toto opatření zaniká. Může však nastat i situace, že vám poklesne počet členů zastupitelstva pod jedenáct a nemáte náhradníky, jimiž byste uprázdněné mandáty doplnili. Pak činnost rady končí⁴¹ a pravomoci přebírá zastupitelstvo, které je může svěřit starostovi. Tak tomu bude až do dalších voleb do zastupitelstva. Může se také stát, že vyvstane potřeba odvolat radu jako celek. Pak ovšem mějte v záloze radu novou,

35) § 102 odst. 2 zákona o obcích

36) § 84 odst. 2 zákona o obcích

37) § 58 zákona o obcích

38) § 102 odst. 3 zákona o obcích

39) § 91 odst. 1 zákona o obcích

40) § 100 odst. 1 zákona o obcích

41) § 100 odst. 2 zákona o obcích

protože pokud ji současně nezvolíte, ocitnete se v situaci, kdy do zvolení nové rady vykonává kompetence rada dosavadní, což by patrně neodpovídalo vašim původním záměrům⁴².

1.3.3 Starosta obce

Starosta zastupuje obec navenek⁴³ a za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu. Jeho postavení lze velmi vzdáleně přirovnat ke statutárnímu orgánu právnické osoby, což však vůbec neznamená, že má pravomoc samostatně rozhodovat o záležitostech patřících do samosprávy obce. Protože o většině otázek v samostatné působnosti rozhodují kolektivní orgány obce, tedy zastupitelstvo obce nebo rada, s výjimkou obcí, kde se rada nevolí a kde její pravomoci vykonává právě starosta (až na zákonem stanovené výjimky), může starosta právní úkony podléhající schválení kolektivním orgánem provádět jen po předchozím schválení příslušným orgánem. Jinak jsou tyto úkony od počátku neplatné. To mějte na paměti, když budete podepisovat například různé smlouvy nebo dodatky k nim.

Starosta zejména:

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

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

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

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

1.3.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, (je-li tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta⁴⁵. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení.

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

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se funkce **tajemníka** obecního úřadu zřizuje ze zákona, ostatní obce si mohou tuto funkci zřídit podle své potřeby. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. Důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu jsou stanoveny zákonem o úřednících⁴⁶. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu

42) § 102 odst. 5 zákona o obcích

43) § 103 odst. 1 zákona o obcích

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

45) § 109 odst. 1 zákona o obcích

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

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

1.3.5 Výbory, komise a zvláštní orgány obce

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

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

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

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

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

Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů⁴⁸. Zákon neupravuje způsob jednání výborů, je na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda schválí **jednací řád výboru**. Nic také nebrání, aby každý výbor měl svůj specifický jednací řád. Jako vzor může sloužit například jednací řád zastupitelstva obce. Přestože zákon neupravuje funkční období členů výboru, je možné dovést jeho ukončení současně s ukončením funkčního období zastupitelstva obce, což vyplývá zejména z faktu, že předsedou výboru musí být vždy člen zastupitelstva. **Odměňování** členů výboru z řad občanské veřejnosti je zcela v kompetenci zastupitelstva obce, odměňování členů výboru, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce, se řídí nařízením vlády. Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce, je **osadní nebo místní výbor**. Ten má nejméně tři členy, přičemž počet členů určí zastupitelstvo obce. Členy osadních výborů jsou občané s trvalým pobytem v části obce, kde se osadní výbor zřizuje. Předsedu volí zastupitelstvo obce z členů osadního výboru. Pokud předseda osadního výboru požádá na jednání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

Také rada obce si může zřizovat své iniciativní a poradní orgány — **komise**⁴⁹. Sféra jejich činnosti je v oblasti samostatné působnosti rady obce, ale na rozdíl od výborů 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. Komise při výkonu svěřeného úseku přenesené působnosti odpovídá starostovi obce, avšak ve správním řízení je nadřízeným orgánem krajský úřad.

Mohlo by vás mást, že v obci pracují ještě další komise, které nejsou komisemi rady. V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje totiž starosta **zvláštní orgány obce**, jmenuje a odvolává jejich členy⁵⁰. Tyto zvláštní orgány obce vykonávají pouze přenesenou působnost a nejsou podřízené orgánům obce.

47) § 117 odst. 2 zákona o obcích

48) § 118 odst. 2 a 3 zákona o obcích

49) § 122 zákona o obcích

50) § 106 zákona o obcích

Jde především o **komisi k projednávání přestupků** podle zákona o přestupcích⁵¹. V čele takové komise musí stát osoba, která, stejně jako v předchozím případě, prokázala zvláštní odbornou způsobilost. Dalším zvláštním orgánem obce je **povodňová komise** podle zákona o vodách⁵² nebo komise sociálně právní ochrany dětí.

Písemnosti a použití razítka

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

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

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

1.4 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce

Souhrnně je označujeme jako **právní předpisy obce** a jsou prostředkem právní regulace při respektování demokratické plurality společenských a politických zájmů různých územních společenství. Fakt, že stát přenechává část právotvorné pravomoci územním samosprávným celkům, představuje do jisté míry demokratickou pojistku proti centrální moci v rukou jediného subjektu⁵³.

1. Obecně závazné vyhlášky, které vydává obec ve své **samostatné působnosti**, patří do tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci. Jejich existence je zakotvena přímo v Ústavě ČR⁵⁴. Obecnou úpravu vydávání obecně závazných vyhlášek najdete především v zákonu o obcích⁵⁵. Další

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

Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava ČR⁵⁶ zákonu. Zákon o obcích určuje věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a občanů obce, tzn. o záležitosti místního významu⁵⁷.

Jde především o tyto povinnosti:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména se může stanovit, **kteří činnosti**, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, **lze vykonávat pouze na místech a v čase** obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že **na některých veřejných prostranstvích** v obci jsou takové činnosti **zakázány**,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to stanovením **závazných podmínek** v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zastavbě a ostatní veřejné zeleně a **k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti**,
- d) jiná povinnost, kterou stanoví zvláštní zákon.

2. Nařízení obce jsou druhým typem právních předpisů. Obec je vydává ve své **přenesené působnosti**, a to na základě a v mezích zákona. Pravomoc vydávat nařízení obce je zakotvena také přímo v Ústavě ČR⁵⁸. Jde však o podzákonné právní normy. Mají tedy (podobně jako například vyhlášky ministerstev) charakter provádějících právních předpisů k zákonům a k tomu, aby je obec mohla vydat, potřebuje mít vždy výslovné zákonné zmocnění.

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

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

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

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

55) § 10 a násl. zákona o obcích

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

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

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

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

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

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

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

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

Zákon nebrání tomu (dokonce to i výslovně předpokládá), aby právní předpis obce nabyl účinnosti později než patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, musí to ale v něm být výslovně stanoveno. Pak je tu druhá možnost – ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem, může právní předpis obce nabýt účinnosti hned dnem vyhlášení. Což je nutno v jeho textu opět výslovně uvést. K tomuto prostředku by ale obec měla sahat skutečně jen v naléhavých a výjimečných případech. Jedna z mnohých otázek zastupitelů se týká podepisování. Právní předpisy obce **podepisuje starosta spolu s místostarostou**. Absence podpisu starosty nebo spolupodepsání jinou osobou než zákon výslovně předpokládá, však nezakládá neplatnost obecně závazné vyhlášky či nařízení obce. **Jedinou pod-**

mínkou platnosti je vyhlášení formou vyvěšení na úřední desce obecního úřadu.

Obec, která vydá právní předpis, má povinnost zaslat ho neprodleně příslušnému dozorovému orgánu. Zákon o obcích tuto povinnost stanovuje takto⁵⁹: „Obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu“.

Pouhé patnáctidenní vyvěšení právního předpisu obce by nebylo dostatečnou příležitostí k seznámení se s ustanoveními vyhlášky. Právní předpisy obce včetně jejich evidence proto musejí být **každému k dispozici** u příslušného obecního úřadu⁶⁰. Obec má zákonnou povinnost vést evidenci právních předpisů, které vydala. V ní se uvádí číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

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

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

59) § 12 odst. 6 zákona o obcích

60) § 12 odst. 5 zákona o obcích

V zastupitelstvu můžete vydávat obecně závazné vyhlášky **pouze v mezích samostatné působnosti obce**. Obecně závazná vyhláška se tedy může týkat jen těch záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy⁶¹. U obecně závazných vyhlášek je klíčovou otázkou obsah, v jakém můžete **ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti** (příkazy a zákazy).

K obecně závazným vyhláškám existuje velmi **bohatá judikatura** Ústavního soudu. V jeho rozhodnutích se v minulosti, až do prosince roku 2007, konstantně objevoval výklad: „...podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá... k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“

Přelomovým rozsudkem byl Nález Ústavního soudu⁶². Ústavní soud otevřeně, jednoznačně a nepřehlédnutelně konstatoval obrat v dosavadním nazírání na pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky⁶³. Výslovně **potvrdil a uznal původnost obecně závazných vyhlášek jako pramenů práva a konstatoval, že k jejich vydávání, kterými se ukládají povinnosti, není již třeba výslovného zákonného zmocnění! Nevyloučil také, aby upravovaly i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace.**

Co z toho plyne pro vás? Obec může formou obecně závazné vyhlášky stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí. **Může určitě činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek v obci, zakázat** (prostituci, konzumaci alkoholu na veřejném prostranství, stánkový prodej apod.). Tyto zákazy však nemohou být formulovány plošně, ale **místa by měla být specifikována**. Pokud se jedná o veřejná prostranství, pak nejlépe formou parcelních čísel dotčených pozemků veřejného prostranství. Obecně přijímána jsou i 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 nemůže v obecně závazné vyhlášce určovat či tvořit skutkové podstaty přestupků porušujících povinnosti v ní stanovených. Může je pouze, s odkazem na konkrétní ustanovení přestupkového zákona, opsat⁶⁴.

Často se starostové ptají, zda lze obecně závaznou vyhláškou určit **noční klid**. Ústavní soud ve své judikatuře připustil vydávání obecně závazných vyhlášek

o ochraně nočního klidu a uznal jeho obecně vnímané rozmezí mezi 22. a 6. hodinou. Pokud jde o s tím související určení zavírací doby pohostinství a obdobných zařízení (diskotéky, bary), i zde převládá názor, že stanovení policejní hodiny pro hostince v obecně závazných vyhláškách umožňuje přímo zákon o obcích, neboť jde o místní záležitost veřejného pořádku⁶⁵.

Velmi užitečnou pomůckou jsou i rozsáhlé metodické listy a stanoviska ministerstva vnitra⁶⁶, které přebírají a publikují i jednotlivá dozorová pracoviště krajských úřadů. Pomoc a konzultaci také rádi poskytnou právníci Legislativně-právního oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR⁶⁷.

1.5 Principy dobré veřejné správy

Zastupitelstvo obce se jako vrcholný orgán místní samosprávy řídí a při svém jednání a rozhodování se v první řadě opírá o právní řád České republiky⁶⁸. Z širšího hlediska do něho můžeme zařadit i **Principy dobré veřejné správy** (dále také jen „Principy“), jejichž uplatňování se dnes stále víc požaduje nejen v oblasti státní správy, ale právě i samosprávy.

Principy lze charakterizovat jako soubor požadavků a vlastností, které by měl naplňovat výkon veřejné správy v podmínkách moderního státu⁶⁹. Jinak řečeno, jde o způsob chování orgánů veřejné správy. Každý, kdo vstupuje do vztahu s občanem, s adresátem veřejné moci, je povinen v obecné rovině jednat dobře a spravedlivě, prostě tak, aby byly vyřízeny oprávněné požadavky klientů k jejich spokojenosti a nedocházelo k obtěžování osob přehnanou byrokracií, průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Principy dobré správy jsou totiž jakýmsi dobrými mravy veřejné správy.

61) Viz definice samostatné působnosti v ust. § 35 zákona o obcích

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

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

64) § 46 odst. 2 zákona o přestupcích

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

66) [Např. http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d](http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d)

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

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

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

Jedním z konkrétních projevů Principů jsou zásady správního řízení obsažené ve **správním řádu**⁷⁰. 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**.

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

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

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

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

1.6 Volby do zastupitelstva obce

Okamžikem ukončení hlasování⁷¹ ve volbách do zastupitelstev obcí (zpravidla v sobotu ve 14 hod.⁷²) jste se za podmínek daných příslušným zákonem stal(a) členem zastupitelstva. Od této chvíle je třeba, abyste dodržoval(a) určitá pravidla pro výkon svého mandátu. Předně byste se měl(a) dostavit na první, **ustavující zasedání zastupitelstva** (zpravidla se koná do 15 dnů ode dne ukončení voleb), složit **slib člena zastupitelstva**⁷³ a převzít **osvědčení o zvolení** do příslušného zastupitelstva obce⁷⁴. Tento doklad posleze předložte zaměstnavateli. Ten je totiž z důvodu obecného zájmu povinen vás pro výkon veřejné funkce uvolnit⁷⁵, ať již jako dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce⁷⁶ (tj. na plný úvazek), nebo jako neuvolněného člena pro určité činnosti (například zasedání zastupitelstva, rady obce, výboru či komise), 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 volen⁷⁷. Musí být minimálně osmnáctiletý, s trvalým pobytem na území té obce, kde je členem zastupitelstva, a musí mít státní příslušnost České republiky (popřípadě na základě mezinárodních smluv i některého z dalších členských států Evropské unie). Během doby svého mandátu nesmí být člen zastupitelstva obce omezen na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a nesmí být zbaven (či omezen) způsobilosti k právním úkonům.

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

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

71) § 69 odst. 1 zákona o obcích

§ 55 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

72) § 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

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

74) § 53 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

75) § 70 zákona o obcích

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

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

77) § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

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

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

Pokud nespĺňujete podmínky neslučitelnosti funkcí, pak máte možnost do tří dnů po ustavujícím zasedání učinit právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru, tj. podáte výpověď nebo požádáte o dohodu o skončení pracovního poměru⁷⁸. V případě, kdy nejste jmenován ze strany starosty, hejtmána, rady obce nebo rady kraje zaměstnancem, by byla řešením i změna pracovního zařazení či obsahové náplně práce, a tím vyloučení vašeho působení jako 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 zastupitelstvo obce povinnost vyslovit vám na svém nejbližším zasedání po uplynutí této lhůty **zánik mandátu** z důvodu neslučitelnosti funkcí. Neučiní-li tak zastupitelstvo, pak ředitel krajského úřadu požádá o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti a na něm zastupitelstvo zánik mandátu vysloví. Ne-li, vysloví ho ředitel krajského úřadu ve správním řízení. Shodný postup při vyslovování zániku mandátu platí tehdy, když nejsou dodrženy u člena zastupitelstva podmínky volitelnosti (změna trvalého pobytu, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, změna státního občanství).

Zákonem je vám nebo volební straně, na jejíž kandidátní listině jste byl zařazen, přiznána **obrana** proti vyslovení zániku mandátu ve formě žaloby proti usne-

sení zastupitelstva obce nebo rozhodnutí ředitele krajského úřadu, že mandát člena zastupitelstva zaniká. Tuto žalobu je třeba učinit do dvou pracovních dnů ode dne doručení takového usnesení u místně příslušného krajského správního soudu. Včas podaná žaloba má odkladný účinek, přičemž soud musí rozhodnout do dvaceti dnů ode dne obdržení takové žaloby⁷⁹.

Mandátu se samozřejmě můžete vzdát i z vlastní vůle na základě **písemné rezignace** předané starostovi, přičemž tuto rezignaci nelze vzít zpět. Následujícího dne nastupuje (a shodně i při vyslovení zániku mandátu viz výše) na uvolněný post náhradník z příslušné kandidátní listiny, ze které byl zvolen rezignující člen do zastupitelstva obce⁸⁰. Pořadí kandidátů je určeno na základě hlasování ve volbách. Díky preferenčním hlasům voličů se původně navržené pořadí kandidátů může značně změnit. Pokud kandidátní listina získá alespoň jeden mandát, pak má tento člen zastupitelstva podle uvedeného pořadí určeného i náhradníka v případě zániku jeho mandátu (kromě případu, kdy uspěje volební strana sestávající z jediného nezávislého kandidáta, který nemá náhradníka).

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

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

Není-li náhradník, zůstane mandát uprázdněn do konce funkčního období zastupitelstva obce. Pokud by takových náhradníků nenastoupila do funkce více

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

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

80) § 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

než polovina počtu členů zastupitelstva volených ve volbách do příslušného zastupitelstva, popřípadě by počet členů zastupitelstva klesl v důsledku nedostatku náhradníků pod pět, musí obecní úřad informovat krajský úřad a jsou vypsaný **nové volby** do zastupitelstva obce⁸¹. Takovéto neúplné zastupitelstvo obce potom nemůže až do nových voleb rozhodovat žádné zásadní otázky⁸², kromě rozpočtu a rozpočtového opatření. Jde o opatření k ochraně obce,

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

81) § 90 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 58 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
82) podle § 84 a § 85 zákona o obcích

Související předpisy:

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

Literatura:

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

2 Finance a rozpočet

Ing. Ivan Černý

Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.

Ing. Kamil Souček

*„Za poměrně krátkou dobu byl Syslov nejhezčí vsí v celém království. Všude bylo čisto, žádné louže, žádné rozlámané ploty a žádné otlučené zdi; náves vydlážděná, cesty vyspraveny a všechny domky obileny; zřízena obecní knihovna, pusté stráně osázeny stromovím a zřízeno koupaliště.“
(Josef Lada: Nezbedné pohádky)*

Hezká obec ovšem nemusí být pouze v pohádkách. Pečlivé a uvážlivé nakládání s rozpočtovými prostředky vede k úspěchu také v reálném životě.

Míra plnění volebních slibů, tedy uskutečňování představ občanů, bude vždy záviset na rozsahu finančních zdrojů, které obec může při svém hospodaření využít. Schvalování obecního rozpočtu představuje jednu ze základních pravomocí zastupitelstva, jejíž naplňování se každoročně zúčastníte. Povědomí o struktuře a objemu rozpočtu, charakteru příjmů a výdajů či o struktuře majetku by měl mít každý zastupitel. 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 nezdídkou dlouhá jednání. Zacházení s rozpočtem má totiž kromě čistě ekonomických aspektů i výrazný aspekt politický.

2.1 Rozpočet

Každá obec musí vytvářet svůj rozpočet na období jednoho kalendářního roku, podle něhož hospodář. Rozpočty obcí jsou součástí **soustavy veřejných rozpočtů**, do které dále patří rozpočty krajů, dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky, případné fondy krajů a obcí. Na centrální úrovni soustavu veřejných rozpočtů tvoří státní rozpočet, státní fondy, fond veřejného zdravotního pojištění s navazujícími rozpočty zdravotních pojišťoven, Pozemkový fond ČR a rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti¹.



Všechny veřejné rozpočty fungují autonomně, ale na druhé straně vznikají mezi nimi různé vazby. Proto je pro obce důležitá také příprava a projednávání státního rozpočtu nebo rozpočtu kraje. Vazbu mezi jednotlivými rozpočty představují zejména dotace, příspěvky a návratné finanční výpomoci. Vazba rozpočtu vaší obce na jiné složky rozpočtové soustavy se může projevit v časovém plánu sestavování vašeho rozpočtu, neboť nezřídkou obce vyčkávají, aby mohly pracovat s již schválenými dotacemi.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí upravuje **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**². Někdy se o tomto zákoně hovoří jako o malých rozpočtových pravidlech. Malých proto, že vedle něj existuje také **zákon o rozpočtových pravidlech**³, 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

1) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

2) Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

3) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla)

rozpočtu městských částí nebo městských obvodů statutárních měst stanoví magistrát (podrobnější strukturu obsahuje Statut).

Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním⁴. Při zpracování ročního rozpočtu vychází obec z **rozpočtového výhledu**⁵. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Rozpočtový výhled chápeme jako pomocný nástroj hospodaření obce, který má sloužit pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejího hospodářství.

Rozpočtový výhled se sestavuje na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na období dvou až pěti let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. 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 rozpočtového výhledu.

Kvalitně sestavený rozpočtový výhled, tedy vlastně víceletý finanční plán, pomáhá lépe zvládat hospodaření obce. Umožňuje s předstihem reagovat na problémy, které se mohou projevit při sestavování rozpočtů v následujících letech. Sestavování rozpočtových výhledů proto nepodceňujte. Navíc v této souvislosti upozorňujeme, že chybějící rozpočtový výhled se považuje za správný delikt⁶, za který může být obci uložena pokuta až do jednoho milionu Kč.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se rozpočet sestavuje zpravidla jako vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům). Rozpočet obce můžete ovšem schválit jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech, nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let⁷. Rozpočet obce lze schválit také jako schodkový, pokud bude možné schodek uhradit finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů emitovaných obcí⁸.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obce stanoví zákon. Vlastní strukturu rozpočtu upravuje **prováděcí vyhláška** k tomuto zákonu⁹, kterou se stanoví **rozpočtová skladba**. Ta představuje jednotné třídění příjmů a výdajů a uplatňuje se mimo jiné v rozpočtech územních samosprávných celků. V roce 2012 došlo k podstatné novele vyhlášky, kterou bylo zavedeno nové členění příjmů a výdajů. Rozpočtová skladba se nevztahuje na finanční operace cizích prostředků, sdružených prostředků a podnikatelské činnosti.

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska druhového (všechny příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů, například daně, dotace)

a odvětvového (u výdajů jde třeba o školství, dopravu, z příjmů se podle tohoto hlediska třídí jen nedaňové a kapitálové příjmy). Dále se používá ještě třídění odpovědnostní (vztahuje se pouze na příjmy a výdaje státního rozpočtu, a to podle správců kapitol) a konsolidační (příjmy a výdaje vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů).

Pracovníci obecního úřadu nezřídka rozpočet připravují přímo v podobě členěné na položky (nejnižší jednotka třídění z hlediska druhového) či na paragrafy (nejnižší jednotka odvětvového třídění). 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. Za běžné příjmy se považují například daňové výnosy, příspěvek na přenesený výkon státní správy, přijaté nájemné z obecních bytů. Běžnými výdaji pak jsou třeba platy a odměny, výdaje na údržbu území, opravu komunikací nebo příspěvky poskytované obcí na provoz jí zřízené příspěvkové organizaci – základní škole. Kapitálovými příjmy rozpočtu jsou například příjmy z prodeje dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku (třeba prodej nemovitostí obce), příjmy z prodeje finančního majetku (třeba prodej akcií nebo majetkových podílů v obchodních společnostech). Kapitálovými výdaji rozpočtu jsou například investiční nákupy (třeba nákupy nemovitostí, investiční výstavby), výdaje na nákup akcií a majetkových podílů.

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 mise vlastních 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.

Obsahem rozpočtu jsou tedy příjmy a výdaje obce a rovněž ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů¹⁰. Podívejme se na jednotlivé části podrobněji.

2.2 Příjmy rozpočtu obce

Vaše nápady a náležitá informovanost v roli zastupitele mohou vést i k podstatnému zvýšení příjmů, které zajistí financování potřebných služeb,

4) § 4 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

5) § 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

6) § 22a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

7) § 4 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

8) 4 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

9) Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

10) § 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

pro občany. Velmi záhy ovšem zjistíte, že objem dosažitelných příjmů obecních rozpočtů pokrývá jen část zamýšlených výdajů.

Příjmy rozpočtu obce se dělí z několika hledisek: na vlastní a přijaté, na kapitálové a běžné, na návratné a nenávratné, na daňové a nedaňové.

Příjmy rozpočtu obce tvoří zejména¹¹:

1. příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
2. příjmy z výsledků vlastní činnosti,
3. příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
4. příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
5. výnosy z místních poplatků podle zvláštního zákona,
6. výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
7. dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
8. dotace z rozpočtu kraje,
9. prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, například z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
10. přijaté peněžité dary a příspěvky,
11. jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.

2.2.1 Příjmy daňového charakteru

Jsou nejvýznamnějším zdrojem financování veřejných statků obcí. V průměru zahrnují více než 50 % celkových příjmů obcí.

Rozlišujeme dvě základní kategorie:

- Daňové příjmy, které obec získává na základě zákona o rozpočtovém určení daní (RUD), tzv. sdílené daně
Sem zahrnujeme zejména podíly na celostátně vybíraných daních (podíl na výnosu daně z přidané hodnoty, na daních z příjmů). Na základě současně platného RUD obce získávají výlučně do svých rozpočtů i výnos daně z nemovitostí. Od roku 2012 sem patří rovněž odvod z loterií a jiných podobných her.
- Další daňové příjmy
Sem řadíme zejména výnosy z místních poplatků. V členění podle rozpočtové skladby se mezi příjmy daňového charakteru zahrnují také správní poplatky a platby vztahující se k ochraně životního prostředí.

Příjmy daňového charakteru patří mezi nenávratné zdroje. O výši a použití těchto finančních prostředků rozhodujete v zastupitelstvu sami bez vazby na jakýkoliv jiný rozpočet a tedy nezávisle na rozhodnutí jiného orgánu. Daňové příjmy mají proto zásadní vliv na skutečnou autonomii obcí. Z tohoto pohledu je spíše nepříznivé, že daňové příjmy se podílejí na celkových příjmech obcí pouze z jedné poloviny.

Očekávání a realita daňových příjmů

Daňové příjmy by měly být dostatečně výnosné, aby zajistily určitou míru finanční soběstačnosti obce, a tím i její faktickou autonomii. Dnes představují skutečné příjmy daňového charakteru v průměru necelých 10 % z celkových daňových příjmů obcí.

Úspěšné aktivity v podpoře podnikání, ve zlepšování kvality služeb by mělo provázet zaslouženě vyšší daňové inkaso. V současných podmínkách však význam této vazby zůstává oslaben, neboť daň z příjmů právnických osob je sdílena bez ohledu na místo podnikání.

Při jasném stanovení základu a možnosti volby daňové sazby by měly daňové příjmy tvořit relativně stabilní část rozpočtu i střednědobého výhledu. Tuto charakteristiku splňuje v případě obcí daň z nemovitostí a místní poplatky. Už méně se lze spolehnout na daně z příjmů, jejichž výnos závisí na fázi hospodářského cyklu.

Náklady na správu a výběr daní by měly být pokud možno minimální. Obcím náleží pouze správa místních poplatků a jejich zavedení musíte zvažovat také s ohledem na administrativní náklady. Daň z nemovitostí spravují finanční úřady (často bývá z hlediska výše nákladů označována za jednu z nejméně efektivních daní).

Jak už jsme se zmínili, v případě daně z nemovitostí a místních poplatků může obec v mezích zákona ovlivnit sazbu daně, popřípadě základ daně. Proto se s nimi seznámíme nejdříve.

2.2.1a Daň z nemovitostí

Výnos daně z nemovitostí je stoprocentním příjmem rozpočtu obce¹². Zároveň je to jediná daň, u níž obec může částečně ovlivňovat její výši¹³. Daň z nemovitostí 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 postupně zvyšuje v důsledku růstu sazeb i možnosti obcí aplikovat kromě tradičního koeficientu velikosti také místní koeficient.

11) § 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

12) § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

13) Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí

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

1. Velikostní koeficient. Považuje-li to obec za účelné, může koeficient, který je pro ni stanoven ze zákona, zvýšit o jednu kategorii, nebo snížit o jednu až tři kategorie.

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	a ve Františkových Lázních, Luhačovicích, Mariánských Lázních a Poděbradech
4,5	v Praze	(maximální zvýšení na hodnotu 5)	

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. Pro rekreační stavby v národních parcích platí koeficient 2,0.

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. Koeficienty stanovuje obec obecně závaznou vyhláškou, která musí nabýt účinnosti nejpozději 1. ledna následujícího zdaňovacího období a platnosti nejpozději 1. srpna předchozího zdaňovacího období. Obecně závaznou vyhlášku je třeba zaslat nejpozději do pěti kalendářních dnů od nabytí platnosti místně příslušnému správci daně (finančnímu úřadu). Správu daně z nemovitostí vykonává finanční úřad v obvodu, kde se zdaňovaná nemovitost nachází. Obce a města však disponují jen omezenými prostředky, jak zajistit plnění daňové povinnosti. Jsou totiž 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 pouze přehledy o struktuře daňové povinnosti podle jednotlivých druhů nemovitostí.

Budoucnost daně z nemovitostí

Je zřejmé, že plošné zvyšování daně z nemovitostí v rámci vládních úsporných balíčků, k němuž došlo v období 2008 – 2010, má za následek nejistotu poplatníků, obcí i státu. Navíc by zdanění nemovitostí mělo odrážet míru kvality bydlení v dané lokalitě. Ministerstvo financí proto již několik let zpracovává zcela nový přístup ke stanovování daně, který

počítá s posílením role obcí. Návrh se zatím zaměřuje pouze na pozemky. Vychází totiž z předpokladu, že kvalita nemovitosti (i stavby) výrazně závisí na její poloze. Otázka daňového základu u staveb se bude případně řešit až v další fázi. Základem nové konstrukce je tzv. mapa daňových základů, která by byla zcela v kompetenci obcí. Při jejím stanovení by obec vycházela z existujícího územního plánu, katastrálních map či projektové dokumentace. Kvalita pozemku, a tedy jeho hodnota pro stanovení daňového základu, by měla brát v úvahu především dostupnost inženýrských sítí, dopravní spojení, druh a využití.

2.2.1b Místní poplatky

Místní poplatky řadíme mezi daňové příjmy¹⁴. 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 jejich nákladů a výtěžnosti by měl představovat jedno ze základních kritérií pro jejich zavedení či nezavedení.

Místní poplatky dnes tvoří:

- poplatek ze psů,
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- poplatek z ubytovací kapacity,

¹⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

U každého poplatku jsou 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.

Poplatek ze psů¹⁵

Patří k tradičním a jeho funkce je v podstatě dvojitá: 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 1500 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 daně maximálně 200 Kč ročně. U druhého a každého dalšího psa může obec horní hranici zvýšit až o 50 %.

Pečlivě zvažujte, zda administrativní 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 a nesplnění této povinnosti sank-

cionovat, 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 tzv. čipování psů, které lze využít nejen pro evidenci psů, ale také pro kontrolu úhrady poplatku.

Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt¹⁶

Podobný poplatek se vybírá téměř ve všech zemích, zejména v zemích zvýšeného turistického ruchu. Jde o cenu za veřejné služby, které obce svým 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. 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 byt i započatý den pobytu, s výjimkou dne příchodu. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou. Novela zákona, která by měla nabýt účinnosti od roku 2013, předpokládá zvýšení maximální sazby poplatku na 30 Kč.

Poplatek za užívání veřejného prostranství¹⁷

I tento poplatek se vybírá v mnoha zemích, a to od fyzických i právnických osob za zvláštní užívání veřejného prostranství. 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.

Podle zákona o obcích¹⁸ 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

15) § 2 zákona o místních poplatcích

16) § 3 zákona o místních poplatcích

17) § 4 zákona o místních poplatcích

18) § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

vyhláše stanovit místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

Maximální výše poplatku je stanovena na 10 Kč za každý, byť i započatý m² 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 desetinasobek. I v tomto případě lze stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.

Poplatek ze vstupného¹⁹

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 20 % 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 kapacity²⁰

Tento 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 úplat. 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 na využití 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 měst²¹

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 ke své hospodářské činnosti nebo držitelé průkazu ZTP a jejich průvodci. Právě široké osvobození snižuje regulační i finanční význam poplatku.

Sazba poplatku může být až 20 Kč za vozidlo a den. Od roku 2013 bude maximální sazba patrně zvýšena na 40 Kč. Obec však může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek také paušální částkou.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů²²

Jde o poplatek, který má ze všech místních poplatků největší přínos pro obecní pokladnu, neboť tvoří v průměru 60 % celkového výnosu. Vybírá se na základě zákona o místních poplatcích, ale pozor, obdobný poplatek může obec vybírat také na základě zákona o odpadech²³. Pak jde o „Poplatek za komunální odpad“ a ne o poplatek uvedený v názvu této subkapitoly. Kromě toho zákon o odpadech 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**²⁴. 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 provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle **zákona o místních poplatcích** platí fyzická osoba, jež má v obci trvalý pobyt nebo v obci vlastní stavbu sloužící k individuální rekreaci (od července 2012 se poplatková povinnost vztahuje také na vlastnictví bytu nebo rodinného domu), ve které není hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba.

Maximální sazba poplatku činí až 250 Kč za osobu a kalendářní rok plus částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na

19) § 6 zákona o místních poplatcích

20) § 7 zákona o místních poplatcích

21) § 10 zákona o místních poplatcích

22) § 10b zákona o místních poplatcích

23) § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

24) § 17a odst. 5 zákona o odpadech

sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 250 Kč za osobu a kalendářní rok. Od roku 2013 bude složka sazby za netříděný odpad zvýšena na 750 Kč na osobu²⁵. Obec musí v obecně závazné vyhlášce stanovit rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu. Novela zákona zavedla s účinností od července 2012 povinnost zákonného zástupce uhradit poplatek za nezletilého (tzv. solidární odpovědnost, která usnadňuje vymáhání poplatku).

Podle **zákona o odpadech**²⁶ 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. 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 pronájemem nádob pro odpad. I zde platí, že obec nemůže vybírat místní poplatek za komunální odpad současně podle zákona o odpadech i podle zákona o místních poplatcích.

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku tím, že se může připojit na obcí vybudovaný vodovod nebo kanalizaci²⁷

Tento poplatek je vůbec nekomplikovanější, proto se v praxi málo využívá. Platí ho vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojit na něj obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po 1. lednu 2002, kdy nabyl účinnosti **zákon o vodovodech a kanalizacích**²⁸.

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.

Od roku 2012 nemohou již obce vybírat poplatek za provoz vyherního hracího přístroje, získávají však podíl na novém odvodu (viz dále).

Správa místních poplatků

Na rozdíl od daně z nemovitostí spravují místní poplatky obecní úřady. Mají tedy informace o všech poplatnících, jejich poplatkové povinnosti a úhradě. Nejsou-li poplatky zaplacený včas nebo ve správ-

né výši, vyměří obec poplatek **platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem**. Včas nezaplacené poplatky nebo jejich nezaplacenou část může obec zvýšit až na trojnásobek²⁹. 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.

Od roku 2011 vstupuje v účinnost novela zákona o místních poplatcích, která v souvislosti s novým daňovým řádem úplně ruší možnost zcela nebo částečně prominout poplatek či jeho příslušenství na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti. Dle novely, jejíž účinnost se předpokládá v roce 2013, by možnost prominutí měla být navržena v případě živelních událostí. Podle názoru Ministerstva financí mohou obecní zastupitelstva pružněji reagovat na okolnosti, které mají vliv na způsob výpočtu místního poplatku, mohou měnit příslušné obecně závazné vyhlášky podle potřeby. Proto bude teď třeba věnovat obecně závazným vyhláškám o místních poplatcích mnohem větší pozornost než dříve.

2.2.1c Sdílené daně

Většinu daňových příjmů obcí tvoří podíly na celostátně vybíraných daních, které upravuje příslušný zákon³⁰. Zmíněný zákon zároveň vymezuje, které daně jsou výlučným daňovým příjmem obce.

Podle schválené novely zákona budou mít obce od roku 2013 nárok na:

1. podíly z inkasa celostátně vybíraných daní:

- podíl na 20,83 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl na 22,87 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených v § 4 odst. 1 písm. c) zákona o rozpočtovém určení daní,
- podíl na 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v § 4 odst.1

25) viz novela zákona o místních poplatcích č. 174/2012 Sb.

26) § 17a zákona o odpadech

27) § 10c zákona o místních poplatcích

28) Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

29) § 11 zákona o místních poplatcích

30) Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

pod písmeny c) a d) zákona o rozpočtovém určení daní,

- podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou daně hrazené obcemi a kraji.

Dělení mezi jednotlivé obce

Je třeba si uvědomit, že podíl z celostátního hrubého výnosu příslušné daně předurčuje objem prostředků pro všechny obce celkem. 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 školu zřízenou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,07,
- 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 0,8. 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**.

Koeficienty postupných přechodů

Počet obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1,0000	1,000 x počet obyvatel
51 – 2000	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

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“. Propočtení se odlišuje pouze tím, že počet obyvatel Prahy, Brna, Ostravy a Plzně se neu-

pravuje koeficienty postupných přechodů, ale jsou zde použity přepočítací koeficienty (**tabulka**).

Přepočítací koeficienty

hl. m. Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
ostatní	1,0000

Tabulky s používanými koeficienty jsou v přílohách zákona o rozpočtovém určení daní. Systém propočtu je poměrně komplikovaný. Vypočtený konkrétní podíl pro každou jednotlivou obec zveřejňuje Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem a s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, a to vyhláškou vydanou každoročně s účinností od 1. září. Každoročně vychází nová prováděcí vyhláška, protože je nutno aktualizovat počty obyvatel a výměru katastrálních území obcí (obě veličiny se časem mění). Vyhlášku zveřejňuje rovněž na internetových stránkách Ministerstvo financí. V roce 2012 vyšly vyhlášky dvě, a to jedna s účinností od 1. září do konce roku, která vychází ze stavu zákona před novelou. Druhá zohledňuje novelizované parametry od ledna 2013³¹.

Novela účinná od roku 2013 vychází z dlouhodobých požadavků Svazu na odstranění tzv. U-křivky, která zachycovala systémové znevýhodnění menších spádových měst. Problematickým však zůstává vliv celkového daňového inkasa, resp. pravděpodobného nadhodnocení pro potřeby výpočtů dopadů novely. Svaz doporučuje k veřejně prezentovaným teoretickým propočtům přistupovat velmi obezřetně a spíše uvažovat hodnoty přírůstku zdrojů nižší minimálně o 10 %.

2. Další podíly z inkasa celostátně vybíraných daní:

- 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště (trvalý pobyt) k poslednímu dni zdaňovacího období,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,

31) Vyhláška č. 449/2012 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z příjmu a daní z příjmů.

- celý výnos daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec (s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby). Pokud je však daň dodatečně doměřena finančním úřadem, musí ji obec skutečně uhradit a výnos se rozděluje podle standardního postupu.

Dělení mezi jednotlivé obce

Podíl 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně příjmů fyzických osob ze závislé činnosti předurčuje objem prostředků, který je nutno přerozdělit mezi příslušné obce. Konkrétní procento, jímž se jednotlivé obce podílejí na výnosu této daně, je stanoveno na základě poměru počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců za Českou republiku. Vypočtený konkrétní podíl pro příslušnou obec zveřejňuje Ministerstvo financí ve zmiňované vyhlášce³².

Praktický postup převodů

Ministerstvo financí dvakrát měsíčně sděluje správcům daně na finančních úřadech sumární stav na příslušných příjmových účtech, tzv. celostátní hrubý výnos daně³³. Při výpočtu nároku obcí a krajů se vždy nejprve porovnává momentální výše inkasa s částkou inkasa, ze které byl naposledy vypočítáván nárok obcí a krajů. Pokud v době od posledně provedených převodů inkaso vzrostlo, vypočtou se (podle záko-

nem daných pravidel) z přírůstku inkasa nároky jednotlivých obcí a krajů a neprodleně se převádějí do jejich rozpočtů.

Jestliže je však sumární stav na příjmových účtech nižší než naposledy sdělená částka (přírůstek je tedy záporný), nelze žádné prostředky převést. Tato situace vzniká v případech, kdy objem vratek daní a nadměrných odpočtů (u DPH) převyšuje objem vybrané daně. Stane-li se tak v průběhu roku u některého typu daně, může k dalšímu převodu dojít až v okamžiku, kdy celkový stav inkasa na této dani převyšuje částku, ze které naposledy vznikl nárok obcí a krajů. V praxi tento stav nastává u daně z příjmů fyzických osob podávajících příznání (v období duben, květen a červenec, srpen) a u daně z příjmů právnických osob (v období duben, květen a červenec, srpen).

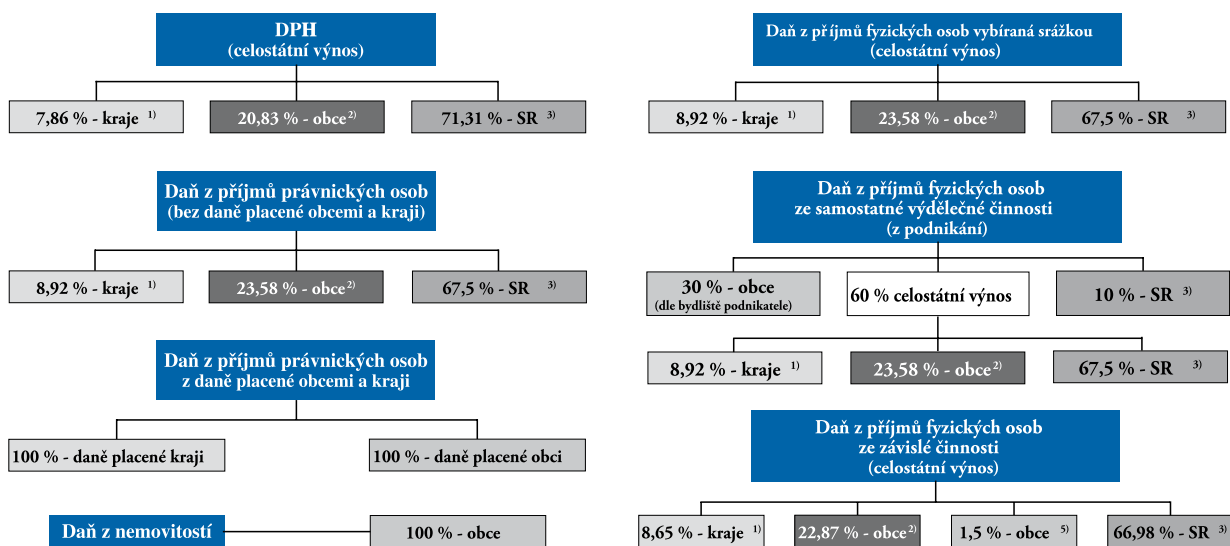
Odvozy z loterií

Od roku 2012 se změnil způsob financování obcí prostřednictvím výnosů z provozování loterií. Došlo ke zrušení místního poplatku, povinného odvodu části výtěžku a k podstatnému snížení správního

32) Vyhláška č. 449/2012 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přídané hodnoty a daní z příjmů.

33) Ze zákona o rozpočtovém určení daní má správce daně povinnost toto činit nejméně jednou měsíčně.

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní od 1. ledna 2013 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Vysvětlivky

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozděleny na základě:

- kritéria výměry katastrálních území obce
- prostého počtu obyvatel v obci
- násobků postupných přechodů
- počtu žáků ZŠ a MŠ

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí, příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

poplatku, který provozovatelé nyní odvádějí pouze při počátečním povolení, nikoliv již tedy každoročně. Nově byl zaveden odvod z loterií a jiných podobných her³⁴. Provozovatelé hradí v případě výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení 55 Kč denně za každé povolené (ne nutně provozované) zařízení. Tato částka je celá příjmem obce, kde se herní zařízení nachází. Dále pak provozovatelé odvedou jednotnou sazbu 20 % z rozdílu mezi vsazenými částkami a vyplacenými výhrami. Odvod uhrazuje ve čtvrtletních zálohách, které pak do února následujícího roku vyúčtuje. Vzhledem k tomu, že i ve čtvrtletích se vychází ze skutečně vsazených a vyplacených výher, nepředpokládají se výrazné vratky za celé období, které obce znají např. u daně z příjmů fyzických osob.

Obce mají nárok na 80 % celostátního výnosu, který se mezi ně rozděluje poměrně dle podílu přístrojů a zařízení jednotlivých provozovatelů. Jde o systém velmi administrativně náročný, správu provádějí finanční úřady a obce získávají zdroje od finančního úřadu příslušného dle sídla provozovatele. V průběhu roku se ještě zajišťují způsoby kontroly, neboť finanční úřady nemají dostatečnou kontrolní kapacitu.

Z ostatních druhů loterií a jiných podobných her (kursově sázky, kasina atd.), které nemají již zřejmou vazbu na území, získávají obce pouze 30 % celostátního výnosu. Celkovou částku rozdělují finanční úřady shodně s pravidly rozpočtového určení daní, která platí pro daň z příjmů právnických osob. Část zdrojů tak získávají všechny obce, i když ve většině případů se jedná pouze o desetitisíce či tisíce ročně. Žádná z výše uvedených částí nemá žádné rozpočtové určení a obec může s výnosem nakládat bez omezení. Předseda Svazu podepsal v březnu 2012 memorandum se zástupci sportovních asociací, v němž se objevuje doporučení, aby obce dodatečné prostředky věnovaly na podporu sportu, a to zejména dětského a mládežnického.

2.2.1d Správní poplatky

Správní poplatky rovněž patří 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 **zákon o správních poplatcích**³⁵. 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 zastavila rostoucí podíl úhrady nákladů na přenesený výkon státní správy ze zdrojů, které mají sloužit obcím k jejich rozvoji (viz dále).

2.2.2 Nedaňové příjmy

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

Do této skupiny řadíme:

- výnosy majetku, který obec vlastní (například nájemy)
- příjmy, které má obec z dalšího vlastního hospodaření
- příjmy z hospodaření subjektů, které obec založila či zřídila
- výnosy z úroků
- sankční platby
- sdružené prostředky

Vlastnictví dostatečně velkého obecního majetku významně posiluje ekonomickou i politickou nezávislost příslušné obce. Povinnost účelného a hospodárného využívání majetku obce vyplývá přímo ze zákona³⁶. Schválení prodeje obecního nemovitého majetku přísluší vždy zastupitelstvu³⁷. O prodeji movitého majetku rozhoduje rada, pokud si zastupitelstvo toto rozhodování nevyhradilo. Zastupitelé musí 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.

34) § 41 až 41i zákona 202/1990 Sb., o loteriích jiných podobných hrách, které byly do zákona začleněny zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů

35) Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

36) § 38 obecního zřízení

37) § 85 obecního zákona

Zastavme se u **příjmů z podnikání**, respektive u podílu na zisku podniků, u nichž má obec 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.

Zakládání či spoluzakládání společností je pro územní celek výhodné například tehdy, vzniká-li společnost schopná zabezpečit určité veřejné služby. Také tehdy, může-li obec svou účastí zlepšit nabídku zaměstnání pro obyvatele. Třeba tak, že svým podílem při rozhodování společnosti ovlivní nové investice v místě. Na druhou stranu je třeba vědět, že výdaje, které s sebou založení společnosti nese, jsou jednorázové a případný zisk není ziskem obce jako zakladatele, ale společnosti.

Obce mohou vkládat své prostředky do již existujících společností nebo společnosti samy zakládat. Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů mohou obce založit jen některé formy obchodních společností. Zastupitelstvo pak schvaluje zakladatelskou listinu, zakladatelskou smlouvu, stanovы obchodních společností a dalších právnických osob, které obec hodlá založit. Obec sama může založit jen akciovou společnost a společnost s ručením omezeným³⁸. Může se však účastnit jako společník také v jiných formách obchodních společností. Upozorňujeme však, že například v komanditní společnosti ručí komplementář za závazky této společnosti celým svým majetkem a u veřejné obchodní společnosti společníci ručí za závazky společnosti veškerým svým majetkem společně a nerozdílně.

Vedle obchodních společností je možné založit například obecně prospěšnou společnost (o.p.s.) a samozřejmě zřídit příspěvkovou organizaci. Zde však bude finanční vazba zejména na výdajové straně obecního rozpočtu.

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.

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 investiční-

mu 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.

Ze sdružených prostředků (jde o běžné i kapitálové výdaje) se financují veřejné potřeby, na jejichž financování by obce (většinou malé nebo střední) neměly dostatečné finanční zdroje. Obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí k ochraně a prosazování svých společných zájmů. Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce. Příkladem prosazování společných zájmů obcí je třeba společná výstavba vodovodu nebo plynofikace. Podstatnou roli při vytváření dobrovolných svazků obcí hraje i geografická struktura území, respektive vzdálenost obcí od sebe.

2.2.3 Dotace

Dotace, které mohou obce získat z různých úrovní veřejných rozpočtů (například ze státního rozpočtu, státních fondů, z rozpočtů krajů apod.), představují hned po daňových příjmech druhý nejvýznamnější zdroj financování aktivit obcí. Dotace se poskytují buď na investiční, nebo na neinvestiční účely.

Pro většinu obcí má úspěch při získávání dotací zásadní vliv na uskutečňování investičních záměrů. V současné době jde zejména o dotace z tzv. **evropských fondů**, kterým se věnujeme v příslušné kapitole této příručky.

Pokud jde o **dotace ze státního rozpočtu, ze státních fondů a z rozpočtů krajů**, hovoříme dnes – na rozdíl od právní úpravy před rokem 2000 – už jen o účelových dotacích. Zvláštní kategorii představují tzv. **účelové příspěvky** poskytované ze státního rozpočtu obcím, popřípadě krajům. Poskytují se sice na určitý účel, ale proti „tradiční“ dotaci nemusí tyto příspěvky příjemce zúčtovat. Typickým příkladem je příspěvek na výkon státní správy (*viz dále*). Dotace a zejména pak investiční dotace jsou naopak administrativně mnohem náročnější na získání i na kontrolu. Existence dotací se většinou zdůvodňuje potřebou obecné podpory obcí i specifických činností obce, na kterých má stát či kraj zájem. Naopak za výraznou snahou omezit podíl dotací na hospodaření obcí je zájem zvýšit efektivnost a hospodárnost ve využívání všech veřejných příjmů. Dotace zpravidla vedou k růstu veřejných výdajů a ke snížení zájmu o efektivní využití příjmů soustředěných v rozpočtové soustavě jako celku. Současný systém dotací lze považovat za velmi komplikovaný, obsahuje na čtyři stovky

38) § 23 zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

dotačních titulů. V souvislosti s novelou zákona o rozpočtovém určení daní dochází v roce 2013 k souvisejícímu zrušení většiny dotačních titulů určených obcím a městům. Předpokládá se pokles zejména v případě Ministerstva zemědělství ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR nebo Ministerstva životního prostředí. To však neznamená, že byste neměli o zbylé dotace usilovat. Je ale třeba počítat s administrativní náročností a stále se stupňující kontrolou. Před vydáním každé koruny z obecního rozpočtu se vždy ptejte, zda není možné na danou záležitost využít některý ze štedrých dotačních fondů.

Poskytování dotací ze státního rozpočtu upravují **rozpočtová pravidla**³⁹. 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. Poskytuje-li se dotace, potom jen na základě žádosti⁴⁰. 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 nevyužitých dotací se vrací do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty.

U dotace je třeba vždy přesně splnit požadavky poskytovatele vyplývající z rozhodnutí o jejím poskytnutí. Jde zejména o naplnění vymezeného účelu, o termín dokončení záměru a případně o míru zapojení vlastních zdrojů. Průběh využívání a naplňování podmínek dotace velice pečlivě sledujte. Pokud zaznamenate problémy s plněním určených podmínek, je vždy lepší včas usilovat o dohodu s poskytovatelem dotace o změně jeho požadavků, v krajním případě o vrácení dotace. Jestliže obec nesplní dotační podmínky, dopouští se tzv. **porušení rozpočtové kázně** (sankce upravují rozpočtová pravidla⁴¹). Pokud jde o dotaci poskytnutou z rozpočtu kraje, stanovuje případné sankce za porušení rozpočtové kázně zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁴².

Vedle „tradičních“ dotací dostávají obce ze státního rozpočtu také příspěvky na různé účely. V současnosti jde zejména o **příspěvek na výkon státní správy (na výkon přenesené působnosti)**. Příspěvek nepodléhá finančnímu vypořádání. Obec může se získanými penězi nakládat podle svého uvážení a financovat z něj výdaje související s výkonem přenesené působnosti. Příspěvek nedostávají všechny obce ve stejné výši, ale v závislosti na množství vykonávaných kompetencí a velikosti správního obvodu. Výše příspěvku dlouhodobě nepokrývala náklady, které s výkonem státní správy souvisejí. I díky snaze Svazu měst a obcí ČR se v roce 2010 výrazně zvýšil příspěvek pro obce I. a II. typu, takže průměrné financování úkonů činěných pro stát by mělo dosa-

hovat 95 % (příspěvek + správní poplatky + pokuty v rámci výkonu státní správy). Bohužel, dalšími převody nákladů se podíl úhrady opět postupně snižuje, takže některá města uvažují o podání stížnosti k Ústavnímu soudu.

2.2.4 Návravné zdroje

Pociťuje-li obec nedostatek vlastních prostředků, může využít návratných finančních zdrojů, a to buď úročených, nebo neúročených. Bezúročnou půjčku lze očekávat pouze 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 roku 2008 banky zpřísnily také v tomto segmentu svá posuzování bonity.

Důvody, proč by obce měly mít přístup na finanční trhy:

- Financování investičních výdajů. Úkoly, které obec ve své samostatné působnosti zajišťuje, vyžadují řadu investičních výdajů (budovy škol, místní komunikace, nákup dopravních prostředků). Investice budou sloužit i dalším generacím, daňovým poplatníkům, kteří se ale nemusejí podílet na jejich financování. Prostřednictvím návratných zdrojů se zajistí mezigenerační přenos části nákladů. Současná rozhodnutí předurčují strukturu výdajů budoucích rozpočtů.
- Toky příjmů a výdajů nemusejí být plně synchronizovány. Překlenovací úvěr tak umožní obci dostát svým závazkům vůči zaměstnancům, dodavatelům i klientům ve stanovené době.
- Posílení politické odpovědnosti. Skutečně fungující úvěrový trh vyžaduje pravdivé informace o obecním hospodaření. Prostřednictvím ratingu a nabídnutých úrokových sazeb dává peněžní ústav/držitelé obligací najevo svůj názor na finanční zdraví municipalit.

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

39) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla)

40) Výjimku představují dotace a příspěvky, které jsou obcím a krajům poskytovány na základě schváleného zákona o státním rozpočtu. Jde například o příspěvek na výkon státní správy, dotace na volby, dotace na vybraná zdravotnická zařízení apod. O tyto dotace se žádat nemusí, jsou automaticky uvolňovány obcím prostřednictvím krajů.

41) § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla)

42) § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

úvěru musíte v zastupitelstvu pečlivě posoudit schopnost obce splácet vypůjčenou částku. Obec si může odpovědně půjčit jediné 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 by vždy měla zůstat určitá částka k řešení neočekávaných událostí (k bankovním produktům viz dále).

Celkový dluh obcí a měst v České republice se několik posledních let pohybuje kolem 80 mld. Kč, z toho zhruba polovina připadá na čtyři největší města. Úvěry přijaté obcemi tvoří součást celkového zadlužení státu. Nepřekvapí proto, že existují limity zadlužování, i když jejich historie ukazuje na nejednoznačný přístup centrální vlády k využití návratných zdrojů městy a obcemi. Od roku 2008 se využívá Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU), která je kromě položek rozpočtové skladby rozšířena o položky rozvahy. V roce 2012 se objevil návrh ústavního zákona o rozpočtové kázní, který se snaží zavést další limity, jež by se vztahovaly na veřejné rozpočty jako celek. Vzhledem ke skutečnosti, že 95 % dluhu České republiky tvoří dluh státního rozpočtu, nepovažuje Svaz za vhodné penalizovat obce dalšími striktními zákazy a omezováním samosprávného rozhodování. Svaz usiluje především o dořešení postupu v případě faktického předlužení jednotlivých obcí.

2.3 Výdaje rozpočtu obce

Zatímco příjmy jsme podrobili podrobné 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 můžeme dělit na neinvestiční nákupy, neinvestiční transfery (dotace) a neinvestiční půjčky.

Mezi **běžné výdaje** patří výdaje na chod obecního nebo městského úřadu, na provoz škol, údržbu ulic, náměstí, veřejných prostranství, provoz veřejného osvětlení, hřbitova, obecní policie, podpora místní kultury, sportu atd. Některé z nich se obtížněji plánují, například výdaje na topení nebo na odklízení sněhu. Existují i výdaje, jež volení zastupitelé téměř nemohou ovlivnit, neboť jejich výši určuje obecně závazný právní předpis, například nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, které stanovuje platy úředníků obecního úřadu.

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 úřadem⁴³ 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 matrice nebo stavebního úřadu.

Kapitálové výdaje zahrnují výdaje 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.

Při investičních výdajích z rozpočtu obce pamatujte, že v mnoha případech půjde o **veřejnou zakázku**, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Obec však nemusí zadávat zakázku podle **zákona o veřejných zakázkách**⁴⁴, jde-li o tzv. zakázku malého rozsahu, jejíž předpokládaná hodnota bez DPH nedosáhne 1 milionu Kč (dodávka zboží a služeb) nebo 3 milionů Kč (stavební práce). Rozhodně však zmíněný zákon požaduje, aby při zadávání jakýchkoliv veřejných zakázek obce dodržovaly zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V souvislosti se zásadou transparentnosti upozorňujeme na povinnost zveřejňovat detaily na profilu zadavatele u takové veřejné zakázky, která je zakázkou malého rozsahu, avšak její předpokládaná hodnota bez DPH je alespoň 500 000 za celou dobu plnění veřejné zakázky (např. v případě veřejné zakázky na nájem budovy ve vlastnictví třetí osoby obcí na nájemní období dva roky je relevantní částka 500 000, nikoliv 2 x 250 000, kde by veřejný zadavatel nemusel splnit zveřejňovací povinnost). K dalším legislativním změnám v oblasti zadávání veřejných zakázek dojde pravděpodobně v příštím roce, kdy bude v návaznosti na novou „zadávací směrnici“, kterou má Evropský parlament projednávat v únoru či březnu 2013, vypracován zcela nový zákon o veřejných zakázkách, jehož podoba bude více odpovídat standardům běžným v západní Evropě.

2.4 Rozpočtový proces

Zákon neupravuje každý detail přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu obce. Proto není rozpočtový proces na všech obcích stejný. Některé zásady a fáze však zůstávají shodné.

43) § 61 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích

44) § 12 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

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**. Základním krokem bývá stanovení 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 uspořít nemalé peníze, které pak zastupitelstvo investuje do samotného rozvoje obce ve prospěch občanů. První krok je dobré učinit co nejdříve, například v září, aby byl dostatek času na další fázi přípravy, jako je vypracování detailního rozpisu návrhu rozpočtu či projednávání uvnitř obecního úřadu a s komisemi rady.

V menších obcích připravuje návrh rozpočtu nejčastěji starosta s odbornou pomocí účetní, ve větších obcích a v 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. V rozpočtu jsou rovněž navrženy příspěvky na provoz či investiční dotace příspěvkovým organizacím, jejichž zřizovatelem je obec (školská zařízení, technické služby, dopravní podniky apod.). Výše příspěvku na provoz by měla být projednána s vedením těchto organizací ještě před předložením návrhu rozpočtu zastupitelstvu. Zabrání se tak situacím, kdy při projednávání rozpočtu na zastupitelstvu vystoupí vedoucí (ředitel) s požadavkem na vyšší příspěvek. Na veřejném zasedání zastupitelstva je prakticky nemožné takové požadavky řešit objektivně. Poslední etapou přípravy rozpočtu je předložení konečného návrhu zastupitelstvu obce k projednání a schválení.

Při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu jako pomocného nástroje a současně ze zkušeností získaných ze závěrečného účtu obce v předcházejícím období. Kromě toho musí obec sledovat údaje z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí. To vše i v návaznosti na rozpočet kraje, který také určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji. Nemusíte v obci vyčkávat se schválením svého rozpočtu na předchozí schválení rozpočtu státního nebo krajského. Po jejich schválení však musí zastupitelstvo obce, pokud jsou obci poskytnuty například dotace, odpovídajícím způsobem svůj nový obecní rozpočet změnit, a to rozpočtovým opatřením. V případě, že se obec podílí na realizaci programu nebo projektu spo-

lufinancovaného z rozpočtu Evropské unie, musí její rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem peněz na toto spolufinancování určených. Pokud se takové spolufinancování v rozpočtu neodráží, jde o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Sestavování rozpočtu doporučujeme odvíjet od jeho příjmové strany. Nejdříve musíte odhadnout, jaké příjmy může obec čekat v příštím roce, a až následně plánovat výdaje. Není to snadné, protože nejméně polovinu příjmů obcí tvoří sdílené daně, na něž nemají žádný vliv. Svaz měst a obcí ČR 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 se samozřejmě zvažuje také možnost získat dotaci či varianta financování prostřednictvím návratných zdrojů (úvěry, dluhopisy).

Odhad příjmů z vlastní činnosti je už méně obtížný. Je vhodné při něm přihlížet k 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.

Máte-li sestaven návrh příjmů rozpočtu, přistupte nejprve k návrhu běžných výdajů, aby bylo zřejmé, kolik vám v rozpočtu „zbylo“ na výdaje kapitálové. Do návrhu běžných výdajů nezapomeňte zahrnout roční úroky z přijatých půjček a úvěrů. K hotovému návrhu běžných výdajů rozpočtu přičtete roční splátky půjček a úvěrů. Pak odečtete objem běžných výdajů a splátek 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 potřebné závazné ukazatele. Po schválení rozpočtu musí následovat jeho **podrobný rozpis podle rozpočtové skladby**. Pokud by v obci podrobný rozpis chyběl, šlo by o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Nezapomeňte, že návrh rozpočtu musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Od roku 2012 již zákon stanovuje přesněji rozsah⁴⁵

⁴⁵) § 11 odst. 3 zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

zveřejnění. Jestliže na úřední desce lze návrh zveřejnit v užším rozsahu, prostřednictvím internetu se poskytuje soubor celý. Také případné nesplnění této zákonné povinnosti je považováno za správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu Kč. Přípomínky 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.

Rozpočtové provizorium

Nebude-li rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření v době do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria⁴⁶. Ta jsou potřebná k zabezpečení plynulosti hospodaření na vlastní úrovni i u právnických osob financovaných z rozpočtu obce a stanoví je zastupitelstvo. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

Zastupitelstvo při stanovování pravidel rozpočtového provizoria často volí postup známý z pravidel státního rozpočtu. Výdaje rozpočtu se uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria podle rozpočtu minulého roku. Jsou však i jiné možnosti. Například stanovit, že se budou uvolňovat jen prostředky na pravidelně se opakující výdaje a sjednané závazky.

Pravidla rozpočtového provizoria by měla vytvořit dostatečný prostor k zabezpečení běžného chodu obce do doby, než bude schválen rozpočet. A 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.

Pokud obec nehospodáří alespoň podle pravidel rozpočtového provizoria, jde o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Hospodaření podle schváleného rozpočtu

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

Jestliže průběh roku přinese změnu, která si vyžádá změnu v rozpočtu, lze ji provést výhradně tzv. **rozpočtovým opatřením**. Zákon o rozpočtových pravidlech taková opatření nejen umožňuje, ale v některých případech dokonce ukládá⁴⁷.

K úpravám schváleného rozpočtu může vést např. změna ve struktuře hospodaření obce či jejich organizací (organizační změna) nebo novely právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtových příjmů a výdajů (metodická změna). A důvodem mohou být rovněž

cenové změny ovlivněné měnicí se právní úpravou regulovaných cen. V neposlední řadě mohou vést ke změně rozpočtu objektivní skutečnosti, působící na příjmy či výdaje. V tom případě hovoříme o tzv. věcných změnách.

Rozpočtová opatření se evidují podle časové posloupnosti. Změny v rozpočtu schvaluje zastupitelstvo obce nebo v rozsahu stanoveném zastupitelstvem také rada. Jestliže zastupitelstvo pověřilo radu (starostu, není-li v obci rada) provádět rozpočtová opatření do určité výše, už je pak neprojednává a neschvaluje.

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. Dále jde o zvýšení celkového objemu rozpočtu, tedy použití dodatečných příjmů k úhradě nových výdajů. Rozpočtovým opatřením je také vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.

Rozpočtové opatření je dokonce povinné v případech, kdy nastanou změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu nebo změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám. A samozřejmě také v případě, že hrozí nebezpečí rozpočtového schodku.

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. S výsledky těchto kontrol musí být zastupitelstvo pravidelně seznamováno. Jen tak můžete v průběhu roku činit odpovídající kroky k řádnému hospodaření.

Významnou roli při kontrolách hospodaření podle rozpočtu obce hraje kontrolní a finanční výbor zastupitelstva.

Pokud by se změny schváleného rozpočtu obce neprováděly formou rozpočtových opatření, šlo by o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Závěrečný účet

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření obce souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu obce⁴⁸. Ten obsahuje údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby a údaje o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití fondů. A to tak podrobně, aby bylo možné zhodnotit hospodaření s financemi

46) § 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

47) § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

48) § 17 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

a majetkem územního samosprávného celku a svazku obcí i jimi zřízených 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 přípravu 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 popř. jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Nedílnou součástí tvoří zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření (*viz dále*).

Návrh závěrečného účtu musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nedodržení této povinnosti je správním deliktem, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

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 projedná zastupitelstvo obce 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. A zároveň vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci škodu.

2.5 Přezkoumávání hospodaření a kontrola

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, měst i obcí. V souvislosti s příjmy a výdaji obecního rozpočtu je třeba rozlišovat přezkoumání hospodaření od kontroly.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

Přezkoumávání hospodaření představuje audit ročního hospodaření, kterému podléhají všechny územní rozpočty, respektive rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti a rozpočty městských

částí hlavního města Prahy. Zákon⁴⁹ stanoví předmět, hlediska a postup při přezkoumání hospodaření, přičemž samotné přezkoumání hospodaření stanoví jako povinnost zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale i zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze a zákon o podpoře regionálního rozvoje.

Ve smyslu zákona⁵⁰ jsou obce oprávněny požádat do 30. června kalendářního roku, za který má být přezkoumání hospodaření uskutečněno, příslušný krajský úřad o zmíněné přezkoumání. Mohou mu rovněž do stejného termínu oznámit, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. V tomto případě musí uzavřít s auditorem písemnou smlouvu a nejpozději do 31. ledna následujícího roku tuto skutečnost oznámit krajskému úřadu. Pokud obec povinnost výběru orgánu přezkoumání nesplní, krajský úřad na to do 28. února následujícího roku obec upozorní a pak přezkoumání provede. Pokud obec nesplní povinnost postarat se o přezkoumání svého hospodaření, jde o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Předmět a hlediska přezkoumání by měla být shodná bez ohledu na zvolenou možnost přezkoumání. Určité rozdíly však i tak existují. Jednorázová přezkoumání může provádět pouze krajský úřad za podmínek stanovených zákonem, tedy u obcí s méně než 800 obyvateli bez hospodářské činnosti, zatímco na auditora se takové omezení nevztahuje. Krajský úřad může při výkonu přezkoumání využívat tzv. přibráných osob (například odborníků na přezkoumávanou oblast), zatímco auditor tuto možnost nemá. A hlavně, 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).

Mezi povinnostmi kontrolora při přezkoumání hospodaření patří ověřování přípustnosti účetních operací, respektive posuzování jejich souladu s platnými právními předpisy. Do přezkoumávaných dokumentů se kromě samotného závěrečného účtu zahrnují všechny doklady o účetních operacích, které v daném roce proběhly. Ve skutečnosti se však přezkoumání uskutečňuje výběrovým způsobem, takže některá pochybení mohou zůstat neodhalena. Kontrolní orgán nemůže vznášet námitky k rozhodnutí zastupitelstva například o výši odměn neuvolněných členů.

O výsledku přezkoumání se zhotovuje zpráva. Ta musí obsahovat závěr s vyjádřením, zda byly nebo nebyly

49) Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

50) § 4 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

zjištěny nedostatky. Nejhorší hodnocení představuje vyjádření „podle písmena c)“, tedy závažné nedostatky typu porušení rozpočtové kázně⁵¹. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je pak součástí závěrečného účtu a obec musí přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

Pokud zastupitelstvo přijme závěrečný účet bez výhrad, ač byly při přezkoumání hospodaření nalezeny chyby, nelze v daném roce vyvozovat proti usnesení zastupitelstva žádné důsledky. Avšak při následné kontrole nebo při dílčím přezkoumání za následující rok se proěřuje, zda územní celek přijal opatření k nápravě chyb uvedených ve zprávě o výsledku. Pokud takové opatření nepřijal, uvede to kontrolní orgán v zápise a může uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč. Dohled nad přijetím opatření obcí provádí a pokutu u obce ukládá vždy krajský úřad.

Přezkoumání hospodaření je pravidelná 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 období 10 let zpátky⁵². Ze zákona vyplývá⁵³, 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. 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. Nežádá se kontrola omezuje na důsledné prozkoumání formálních náležitostí a nikoliv na věcnou podstatu.

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, 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

poslanecká 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. Svaz měst a obcí ČR bude i nadále vystupovat proti takovýmto snahám.

2.6 Jak financovat rozvoj obce

Každé zastupitelstvo by mělo usilovat o dobrou kvalitu života obyvatel obce cestou jejího rozvoje. Taková snaha se samozřejmě projevuje v příjmech, výdajích a často také v zadlužení. Kompetence v této oblasti upravuje zákon⁵⁴, podle něhož obce mohou ve své samostatné působnosti podporovat podnikatelské aktivity potřebné pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory – podnikatele. Obec může sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právnickými osobami při zajišťování rozvojových programů společných více obcím. Rozvoj vyžaduje odpovídající podpůrnou infrastrukturu: dopravu, telekomunikace, rozvodné služby, sociální a obecní zařízení atd. Využíváním veřejných prostředků pro zlepšování infrastruktury vhodné i k podnikání mohou tedy obce stimulovat soukromé zdroje. Mohou také nabízet podnikatelské zóny a nemovitosti, nebytové prostory pro malé a střední podnikatele. V současnosti však přechází tento typ podpory rozvoje ekonomiky spíše do rukou soukromých developerů. Obce se soustřeďují na podporu tam, kde je to pro soukromé developerské firmy nezajímavé či riskantní – například na obnovu starých průmyslových areálů (zdaleka ne pouze k výrobním účelům, ale třeba i pro veřejné či komerční služby), na podmínky pro soukromé investice do podnikatelských služeb apod.

Obce mohou firmám poskytovat i tzv. **měkkou pomoc** spočívající v technické asistenci a informačním poradenství, v odstranění byrokratických překážek. Mohou aktivně podporovat spolupráci podnikatelů navzájem (třeba potenciálně navazující výroby) či spolupráci podnikatelů se školami, školicími středisky apod.

I pro rozvojové aktivity samozřejmě platí rámec vymezený právními normami, z nichž některé mohou i zvýšit náklady na realizaci projektů. Nezapomínejte tedy na zákony o státní památkové péči⁵⁵, o ochraně zemědělského půdního fondu⁵⁶, o posuzování vlivů

51) § 10 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

52) § 44a zákona o rozpočtových pravidlech

53) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

54) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

55) Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

56) Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

na životní prostředí⁵⁷, stavební zákon⁵⁸ a další předpisy.

Nepříliš využívaný je princip **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (tzv. PPP, public private partnership). V jeho rámci jsou subjekty veřejného sektoru partnerem a zákazníkem sektoru soukromého, od něhož nakupují služby. Soukromý sektor na své náklady zabezpečí veřejnou službu (infrastrukturu nebo třeba odvoz odpadků, veřejnou dopravu) a obec jako klient platí pravidelné poplatky, nebo vytvoří podmínky pro platby až do doby ukončení smluvního vztahu na principu PPP. V České republice platí od 1. července 2006 **koncesní zákon**⁵⁹ upravující oblast veřejně soukromého partnerství (PPP), který je koncipován především pro výstavbu veřejné infrastruktury ze soukromých zdrojů.

2.7 Vícezdrojové financování z pohledu banky

Při financování investičních výdajů nebo překlenutí přechodných nesouladů příjmů a výdajů rozpočtu se v určitých případech obce neobejdou bez využití cizího zdroje.

V té souvislosti pamatujte, že jde často o **veřejnou zakázku**. Přijetí úvěrového financování musí vždy proběhnout v souladu se zákonem o veřejných zakázkách⁶⁰. Zákon v tomto směru definuje tři skupiny zadavatelů – veřejné, dotované a sektorové. Územně samosprávné celky patří mezi veřejné zadavatele. Před vypsáním konkrétní veřejné zakázky posuďte, o jakou zakázku podle rozsahu se jedná, a v souladu s tím dohlédněte na celé výběrové řízení. Při posuzování rozsahu veřejné zakázky se vychází z výše tzv. předpokládané hodnoty. Ta představuje poplatky, provize, úroky a jakékoliv jiné další odměny související s těmito službami za dobu účinnosti smlouvy, v případě uzavření smlouvy na dobu neurčitou za 48 měsíců. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se tedy nezapočítává hodnota jistiny úvěru.

Při samotném výběrovém řízení nepodceňujte přípravu zadávací dokumentace. Parametry v ní požadované mohou významně ovlivnit konečnou výši nákladů spojených s úvěrem. Banky se samy často financují na trhu, požadavky v zadávací dokumentaci odporující bankovním uzancím se v konečné podobě promítnou v nabízené úrokové sazbě. Přípravná fáze veřejné zakázky je z hlediska možnosti jejího kvalitního splnění dodavatelem a možnosti kontroly správnosti plnění zadavatelem naprosto zásadní. Dá se říci, že kvalitním zpracováním zadání veřejné zakázky je možno předejít naprosté většině následných problémů.

Doporučujeme předem zkonzultovat vaši potřebu

s bankou. Ta vám poradí, jaký úvěrový produkt zvolit, jaký typ úrokové sazby je pro daný úvěrový produkt nejvýhodnější. Dokáže též předem posoudit váš projekt a navrhnout vhodnou délku období čerpání, výši a frekvenci jednotlivých čerpání. Po předložení základních finančních výkazů vám může pomoci s návrhem délky, frekvence a druhu splátek. Dostatek relevantních informací vám usnadní správně zadat podmínky výběrového řízení, získat co nejvyšší počet nabídek a dosáhnout nejlepší možné ceny. Banky nabízejí celou škálu úvěrových produktů, které jsou přizpůsobeny specifickým potřebám obcí. Pro snadnější orientaci lze **úvěrové produkty** rozdělit na dvě skupiny:

1. Produkty určené **k překlenutí přechodného nesouladu mezi příjmy a výdaji rozpočtu**, kam řadíme povolený debet na běžném účtu, kontokorentní úvěr nebo úvěr revolvingový. Společným rysem všech těchto produktů je možnost průběžného čerpání a splácení v souladu s vašimi potřebami a možnostmi. Úroková sazba se stanovuje jako pohyblivá, běžně odvozovaná od mezibankovní sazby PRIBOR (pro úvěry v CZK). Poskytnutí povoleného debetu na běžném účtu je v porovnání s kontokorentním úvěrem administrativně jednodušší, nicméně povolený debet je poskytován v nižších částkách. Hlavní rozdíl revolvingového úvěru proti předchozím dvěma úvěrovým produktům spočívá v potřebě prokazovat účelovost čerpání jednotlivých částek.
2. Produkty určené **k financování investičních výdajů**, které zahrnují standardní úvěrové produkty typu investiční nebo hypoteční úvěr, ale také méně známé produkty jako odkupy pohledávek, leasing, splátkový prodej, syndikované úvěry (klubové půjčky) nebo emise obligací.

Rozdíl mezi investičním a hypotečním úvěrem je v podobě zajištění úvěru. **Hypoteční úvěr** je vždy zajištěn zástavou nemovitosti, obvykle té, na jejíž pořízení (obnovu) se úvěr poskytuje. **Investiční úvěr** je možné zajistit všemi typy zajišťovacích prostředků. Pro úročení investičního úvěru se používá pohyblivá i pevná úroková sazba (u hypotečního úvěru pevná úroková sazba), čerpání je ve většině případů účelové, obvykle na základě vystavených faktur.

Odkupy pohledávek představují úplatné postoupení (odkup) v budoucnu splatných pohledávek dodavatele za vámi, které vznikly na základě realizovaných

57) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
58) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

59) Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)

60) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

stavebních prací, dodávek zboží a služeb, na banku. Smlouva o úplatném postoupení pohledávek se uzavírá mezi bankou a dodavatelem. Dodavatel tak získává peněžní prostředky za uskutečněnou zakázku bezprostředně po dodávce od banky (neposkytuje vám tedy dodavatelský úvěr). Vy následně splácíte jednotlivé splátky podle sjednaného splátkového kalendáře ve smlouvě o dílo přímo bance. Významnou výhodou tohoto produktu je možnost soutěžení dodavatele díla a financování v rámci jedné veřejné zakázky.

Rozdíl mezi **leasingem a splátkovým prodejem** spočívá v osobě majitele financovaného předmětu. U leasingu je to leasingová společnost, u splátkového prodeje přímo obec. Právě vlastnictví vymezuje hlavní výhodu splátkového prodeje proti leasingu při financování dotovaných projektů. Poskytovatel dota-

ce podmiňuje poskytnutí dotace faktem, že dotovaný předmět patří přímo obci.

Syndikovaný úvěr (klubová půjčka) se používá k financování velkých investičních projektů, které vyžadují významné spolufinancování z cizích zdrojů. Typickým rysem těchto úvěrů je financování zdrojově a rizikově náročnějších investičních akcí, kdy úvěr poskytuje několik bank najednou.

Jako poslední ne příliš známý bankovní produkt, lépe řečeno služba, je **emise obligací**. Banka v tomto případě zajistí veškeré činnosti spojené s přípravou, vydáním a umístěním obligací na kapitálových trzích. Výtěžek z emise (vydání) obligací slouží k financování střednědobých nebo dlouhodobých aktivit obcí. ve znění pozdějších předpisů

Související předpisy:

- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (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
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (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. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

3 Hospodaření s majetkem obce

Ing. Jan Kerner

Bohatá nevěsta je poměrně jasný pojem. Taková nevěsta vlastní dům se zahradou a bazénem, pěkné auto a k tomu ještě kulatou sumičku na kontě. Ale bohatá obec? Pod tím si každý představí něco jiného. Je to obec, která vlastní spoustu majetku? Nebo je to ta, co svůj majetek dokáže spravovat tak, že je na první pohled v perfektním stavu? Nebo spíše obec, jež velkým majetkem neoplyvá, ale ve které žijí zámožní lidé? A jak může obec zbohatnout? A naopak – jak je to s rizikem jejího zchudnutí?

Spousta otázek. Zakousněte se do této kapitoly. Třeba na některé z nich najdete odpověď!

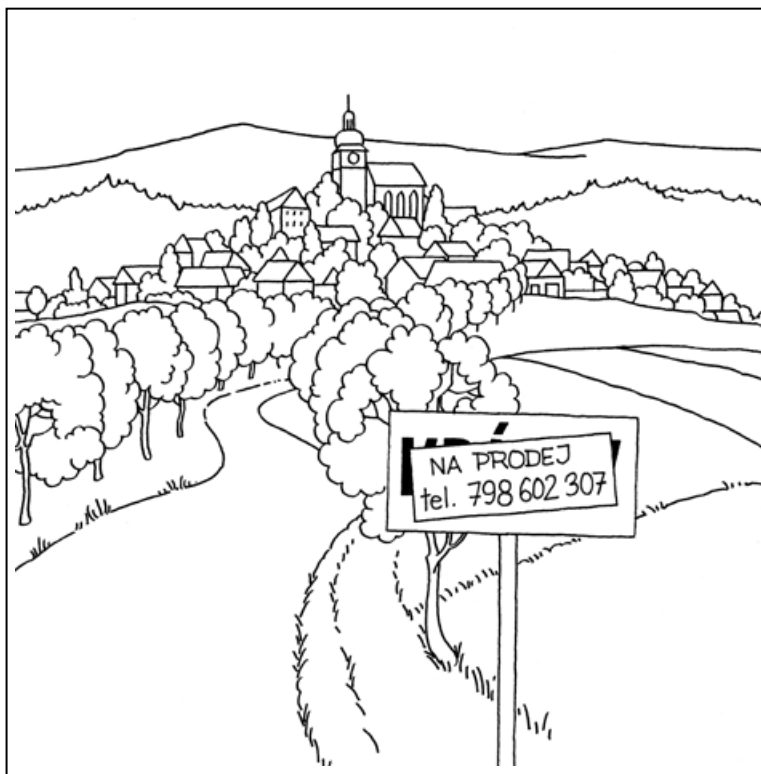
3.1 Základní majetek obce

Hospodaření s majetkem obce patří do její **samostatné působnosti**. Je to vlastně ta „nejsamostatnější“ působnost obce. Právním odborníkům se určitě ježí vlasy, že jsme si dovolili vystupňovat jeden ze základních pojmů zákona o obecním zřízení. Ale ono to tak je. Zákon sice ukládá obcím povinnost majetek využívat *účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly*, ale co to přesně znamená, to je na posouzení každého konkrétního zastupitelstva. V právu a současně povinnosti zastupitelstva plně a se vši parádou nést zodpovědnost za rozhodování o majetku právě spočívá ona **samostatnost**.

Útok stranou

V poslední době se začínají objevovat názory, že by měl na rozhodování zastupitelstva někdo občas dohlédnout – nikoli ve smyslu, zda rozhodnutí bylo v souladu se zákonem, ale jestli bylo „hospodárné“ či výhodné pro obec. Dokonce by se to prý mělo vztahovat i na jednotlivá hlasování zastupitelů. Kdopak by asi tím dohlížitelem měl být? Někdo moudrý – třeba finanční úřad, krajský úřad, nebo státní zastupitelství či přímo policie... Asi sami cítíte, že to je útok přímo na jádro samostatné působnosti! Těmto pokusům je třeba se co nejdůrazněji bránit, protože kde není plná zodpovědnost, není ani samostatná působnost, a kde není samostatná působnost, není samospráva.

Představa o obecním majetku není každému úplně jasná. Obec je právnická osoba, a tak majetek vlastnit může. Ale jak k němu přichází a jak s ním má hospo-



dařit? Ta otázka mnohým vrtá hlavou. Je to pochopitelné, majetek obce je totiž něco jiného než majetek podnikatelů. Rozdíl je zejména ve způsobu rozhodování o jeho správě a užívání.

Nejprve si představme majetek obce v základních skupinách:

Finance – běžný účet, termínovaný účet v peněžním ústavu, akcie, podílové listy

Věci movité – vybavení úřadu, škol a dalších obecních organizací, obecní mobiliář – lavičky, koše, autobusové zastávky, zábradlí atd.

Věci nemovité – pozemky i to, co je na nich (pole, lesy, zahrady, místní komunikace, veřejná prostranství, chodníky, parky) a budovy (obecní úřad, školy, bytové domy, domovy pro seniory, sportovní a kulturní zařízení, komerční prostory)

Infrastruktura – vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, veřejné osvětlení, rozvody tepla, vedení rozhlasu, kabelová televize

Jak obce vlastně nabyly tak rozsáhlý majetek? Odpověď je jednoduchá: Obec vždy majetek vlastnila. Změna politické situace po únoru 1948 však vedla k rozsáhlým majetkovým změnám ve všech oblastech, obce nevyjímaje. Posledním dnem, kdy obce vlastnily nemovitosti, byl 31. prosinec 1949. Po

prvních svobodných parlamentních volbách projednala a schválila Česká národní rada zákon¹ o navrácení majetku. Ten stanovil, co všechno se obcím vrací. Navíc tím obce získaly část bytového fondu – byty, kterým se říkalo „státní“, a byly ve správě bývalých národních výborů.

Zákonem tedy byly obcím vráceny movité a nemovité věci. Ale jak obce získaly infrastrukturu? Stalo se tak v rámci „velké privatizace“, kdy do majetku obcí přešlo z majetku státu jednak infrastrukturní vybavení bývalých národních výborů (příkladem budiž veřejné osvětlení), někde pak i rozvody vodovodů a kanalizací včetně čistíren odpadních vod nebo kotelny s rozvody tepla. Začátkem devadesátých let obce díky svým snahám získat vliv v energetice a plynárenství obdržely v rámci privatizace malé procento akcií, jejichž počet byl odvozen od počtu obyvatel obce. To byl základní majetek, s nímž první zastupitelstva obcí začala hospodařit v letech 1991 – 1994. V průběhu dalších let Parlament České republiky projednal a schválil zákony, umožňující obcím získávat od státu další majetek. Ten však obec může od státu získávat pouze individuálně, na základě žádosti.

A proč by se měla obec o další státní majetek ucházet? Má to svou logiku: Některé státní instituce vlastní třeba pozemky, na kterých leží parky nebo komunikace. Bývá to Pozemkový fond ČR nebo Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který se stará o majetek dříve ve správě okresních úřadů. V takovém případě sice obec převodem majetku nic nezíská (jen starost navíc), ale z logiky věci nějak vyplývá, že majitelem pozemku by měl být ten, kdo se o něj stará, pečuje.

Další státní majetek může obec získat od ministerstva obrany, které má ve své správě celou řadu opuštěných armádních objektů. Ani v tomto případě nejde většinou o zrovna výdělečný podnik pro obec, ale motivace bývá jiná. Opuštěná kasárna jsou jízvou na tváři dané lokality a je samozřejmě v zájmu obce, aby také tato část co nejdříve ožila. Je na vás, abyste posoudili, zda jsou objekty vhodné k přestavění na byty nebo jiná veřejně prospěšná zařízení, zda lze pozemky využít k vybudování průmyslových nebo obytných zón v souladu se schváleným územním plánem. Převod se může dokonce uskutečnit bezúplatně nebo za symbolickou cenu.

Nenechte se odradit složitými jednáními s ministerstvem obrany a s ministerstvem financí. V klidu si připravte podklady o tom, že půjde o převod ve veřejném zájmu z důvodu hospodárnějšího využití, rozvoje a zaměstnanosti v obci. Podkladem pro veškeré žádosti a jednání jsou schválený územní plán a strategický plán rozvoje. Při jednání s ministerstvy se nenechte dotlačit k nejrůznějším omezením.

Schválený územní plán je nezbytným předpokladem k získání pozemků. Pokud má vaše obec schválenou

územně plánovací dokumentaci, může v některých případech požádat Pozemkový fond ČR o bezúplatný převod zemědělských pozemků. Ty se nacházejí buď v zastavěném území obce, nebo na území obce, kde by v budoucnu měly být podle územně plánovací dokumentace postaveny objekty k bydlení a veřejně prospěšné stavby (hřiště apod.). Lesy České republiky, s. p., můžete požádat o bezúplatný převod odloučených lesních pozemků, které schválený územní plán nebo rozhodnutí o umístění stavby určuje k bydlení či zastavení veřejně prospěšnou stavbou.

Parlament České republiky schválil v roce 2002 zákon² o přechodu státního majetku na kraje nebo obce. Byl to nezbytný krok, související se zrušením okresních úřadů. Šlo o zařízení kulturní, sociální a zdravotní, a často se dodnes hraje mezi krajem, obcemi a státem přetlačovaná, kdo by si danou instituci měl vzít na starost. Vznikají situace, kdy kraje by nejraději mnohé nemovitosti vrátily státu (což nelze), nebo předaly obcím, čemuž se obce brání.

Varování

Pozor! S převzetím majetku mohou obci narůst provozní výdaje. Může si to obec dovolit, a to i do budoucna? I s tímto aspektem je třeba kalkulovat při rozhodování, zda další majetek chtít, či nikoliv.

Chytré řešení

Nikde není psáno, že majetek obce získaný od státu musí zůstat navěky v jejím vlastnictví – tedy pokud obec dokáže zabránit vepsání takového ustanovení přímo do smlouvy, kterou stát majetek obci předá. Chytré řešení může spočívat třeba v tom, že se získané území využije pro další rozvoj obce, ale obecní zůstanou pouze komunikace a veřejná zeleň, přičemž samotné stavební parcely budou prodány a z jejich výtěžku bude financován rozvoj zmíněného území.

Základní koncepce hospodaření s majetkem obce

A teď se podívejme na **hospodaření s majetkem obce**. Dlouhodobé koncepci v tomto ohledu by měla předcházet konstruktivní diskuze. Po ní byste měli rozhodnout, který majetek obec k plnění svých funkcí potřebuje a bude nejspíš potřebovat i do budoucna. Ten budeme tedy považovat za **nezbytný**. A ten, co potřeba není? Lépe řečeno – který je **zbytný**? Ta slůvka už napovídají řešení: Nezbytný majetek si necháme a budeme ho spravovat (*jak, to se podrobně dočtete dále v části o spravování majetku*), ten zbytný prodáme – a k tomu tu máme hned následující řádky.

1) Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí

2) Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu státního majetku na kraje nebo obce

Obecní majetek je vhodné rozdělit si z hlediska jeho využití do několika oblastí:

Kmenový majetek – slouží k výkonu správních funkcí obce: budova a vybavení radnice.

Majetek v sociální oblasti – slouží vybrané skupině obyvatelstva k sociálním účelům: domy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, ubytovny pro bezdomovce atd.

Majetek ve veřejné oblasti – slouží většině obyvatelstva pro každodenní život: místní komunikace včetně chodníků, veřejného osvětlení, dopravních značek a dalšího příslušenství, veřejná zeleň, městský mobiliář – lavičky, odpadové koše, koše pro sběr psích exkrementů, školy základní a mateřské, knihovna, zařízení pro likvidaci komunálního odpadu, veřejná doprava.

Majetek v zájmové oblasti – slouží vybrané části obyvatelstva a má mnohdy nezastupitelnou funkci ve společenském životě obce, jsou to především sportovní zařízení (sportovní hala nebo tělocvična, koupaliště, sauna, plavecká hala) a kulturní zařízení (taneční sál, divadlo, kino).

Majetek ostatní, komerční – slouží většině obyvatelstva obce a dokáže být na rozpočtu obce nezávislý; jde o dodávku tepla, vodovody, kanalizace.

Majetek přebytný – majetek nevyužívaný, ve špatném stavu a nepotřebný... zkrátka jak jsme ho už jednou nazvali **majetek zbytný**.

Pár argumentů do debat o zatřídění majetku do jednotlivých skupin:

1. Musí obec majetek vlastnit, aby daná služba nezanikla?

V některých případech je vlastnictví nezbytnou pojistkou pro bezproblémové fungování dané služby, jindy bude totéž lépe fungovat v soukromém sektoru. Zde velmi záleží na konkrétním posouzení místních podmínek a hlavním parametrem je zpravidla velikost obce. Typickým případem jsou hospody. V malé obci velmi často fungující jako obecní, ve větších obcích a městech pak zcela samozřejmě jako soukromá zařízení.

2. Je výnosné majetek vlastnit a vydělávat na něm?

*Odpověď je jasná i nejasná zároveň: **Jak kdy!** Je třeba posoudit finanční efekt plynoucí z užívání majetku a porovnat ho s velikostí jednorázového výnosu v případě prodeje. Pronájem přináší pro rozpočet dlouhodobý profit, ale na druhé straně zatěžuje obec rozhodováním o správě a údržbě pronajímaného majetku, a má také své nemalé náklady. Z prodaného majetku jeho nový majitel naopak platí daň z nemovitosti, která je příjmem obce.*

Obecně platí, že když bude obec vlastnit majetek jen proto, aby na něm vydělala, pouští se vlastně na pole konkurenčního boje s ostatními podnikateli. To mívá vždy řadu úskalí. Za prvé pro obec bývá dražší zajistit některé činnosti. Kromě toho obec v každodenním životě přece jen spravují úředníci a ti mají svou pracovní dobu, svou definovanou

zodpovědnost a své úřední postupy, což nemusí být vždy to pravé. No a nakonec je tu problém největší: Obec bývá snadným terčem k obvinění z nekalé soutěže, protože zkrátka nakládá s veřejnými penězi a používat je pro konkurenční boj prostě není správné, někdy to může být i nelegální. Předpisy Evropské unie nebo předpisy přijaté na základě našich závazků k EU jsou v tomto směru mimořádně citlivé.

3. Je důležité ponechat v majetku obce něco, co bude pro obec potřebné později, třeba až za několik desítek let?

V tomto bodě asi nebude příliš diskuse, odpověď zní samozřejmě ano. Musíte mít stále na paměti rozvoj obce! Není vhodné prodávat nezastavěná nebo nezastavitelná obecní území (pole, louky, lesní plochy), pokud mohou v budoucnosti posloužit k usměrňování dalšího územního rozvoje obce, nebo pro jednorázové investice do technické či dopravní infrastruktury. Jenže, jak teď poznat, co bude obec potřebovat za tak dlouhou dobu? Table debata vás čeká a nemine. Každý ví, že rozvoj obce není záležitostí čtyřletého volebního období, ale promítnout to do konkrétních rozhodnutí je mnohem těžší.

4. Je třeba už v této fázi přemýšlet, jak naložíme s penězi za prodej?

Ale ovšem! Pro někoho to přece může být důležitý argument při rozhodování. Obecně platí: Trvat na tom, že finanční prostředky získané prodejem je třeba investovat do rozvoje obce – tj. do nákupu nebo vybudování potřebných investic. Prostředky získané z prodeje obecního majetku by nikdy neměly být používány na běžné výdaje rozpočtu obce!

5. Měla by se koncepce nakládání s majetkem každé čtyři roky po volbách měnit?

Teoretická odpověď zní, že dlouhodobá koncepce je od toho dlouhodobá, aby byla na volebním cyklu nezávislá. Překrásné. Jenže v reálném životě se hraje podle jiných not. Zvolení zastupitelé jsou za obec zodpovědní a změnit nebo upravit koncepci přijatou jejich předchůdci je jejich právo, které jim nemůže nikdo upřít. Rozumný kompromis: Po volbách se s koncepcí předchozího vedení obce podrobně seznámit, probrat se jednotlivými argumenty a pak se domluvit na koncepci na další čtyři roky – a samozřejmě se jí také v každodenním rozhodování řídit.

3.2 Koupě a prodeje nemovitostí

3.2.1 Prodej nemovitostí

Jak vyhovět zákonu?

Při prodeji nemovitostí musíte vždy postupovat podle zákona o obcích, protože nedodržení postupu způsobí neplatnost celého úkonu! Co vám zákon ukládá? V prvé řadě je to veřejné projednávání, což znamená **zveřejnit záměr obce prodat, směnit či darovat nemovitý majetek po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce před samotným projednáváním v příslušném orgánu obce.** Totéž platí pro záměr

obce pronajmout nemovitost nebo poskytnout ji jako výpůjčku. O vyhlášení záměru obce rozhoduje rada obce, případně starosta v těch obcích, kde se rada nezřizuje, jestliže si vyhlášení záměru nevyhradí zastupitelstvo.

Příklad obvyklé praxe

Nejčastějším je asi ten postup, že vedení obce (starosta, místostarosta, tajemník) spolu s vedoucím úředníkem příslušného odboru definuje prvotní myšlenku a předloží ji k rozhodnutí radě. Pokud rada vydá s takovýmto záměrem svůj souhlas (a také se domluví na navržené ceně), považuje se to za definování zájmu obce a před projednáním v zastupitelstvu se záměr umístí na úřední desku podle zákona. Z časových důvodů se může používat také postup, při němž se zveřejní materiál, který je předkládán radě. V menších obcích rada není, tam pak může být záměr obce prodat nemovitost definován třeba na zasedání zastupitelstva obce anebo o něm může rozhodnout starosta po poradě se zastupiteli. A znovu zdůrazňujeme – prodej musí projednat a schválit jedině zastupitelstvo obce. Vždy je přitom třeba dát pozor na zákonnou lhůtu pro vyvěšení 15 dní, dva týdny v tomto případě nestačí! Až po jejím uplynutí může zastupitelstvo tento bod schválit.

V každém případě je důležité, abyste v usnesení uvedli všechny základní podmínky převodu: Přesné označení prodávané nemovitosti, cenu a její splatnost, případně další doplňující podmínky pro prodej. Usnesení zastupitelstva je závazným podkladem pro zpracování smlouvy o převodu nemovitosti. Vypracování smlouvy je nejlépe svěřit právníkovi, aby obsahovala vše, co předepisuje zákon. Samotný text pak nejspíše není nutné nechávat zastupitelstvu nebo radě schvalovat, i když v některých zvlášť citlivých případech lze i takovýto postup použít.

Etický rozměr prodejů nemovitostí

Optimálním způsobem, jak jednou provždy předejít pochybnostem o objektivitě prodeje nemovitosti, je **veřejná dražba**, elektronická aukce nebo jiný podobný způsob rozhodování o prodeji nejvýhodnější nabídky. Pokud z nějakého důvodu zvolíme metodu přímého prodeje jednomu zájemci, není to jistě protizákonné, ale je to citlivá věc. V takovém případě je totiž nemožné objektivně stanovit správnou prodejní cenu. Jistěže cena bude taková, kterou zastupitelstvo schválí a kupující akceptuje.

Jenže jak vědět, že by někdo jiný – kdyby tu šance měl – nenabídl třeba cenu ještě lepší? Pokud nenecháme soutěž proběhnout, nemůžeme nikdy přesně zjistit poptávku po dané nemovitosti a tedy ani tu správnou prodejní cenu.

Teorie vypadá jasně, ale při samotném rozhodování je to vždycky těžší. Především často je prodej odstartován žádostí některého občana o odkoupení konkrétní

nemovitosti. Pak nebývá jednoduché říci: „*Ano, my to prodáme, ale z etických důvodů používáme výhradně institutu dražby*“. Stejně těžké je to i při prodávání nemovitosti obsazené nájemcem, mnohdy nájemcem opravdu letitým. A pokud jde o byty, tam by byl prodej obsazeného bytu třetí osobě (aniž bychom předtím nabídli možnost odkoupení nájemníkovi) v některých případech i protizákonný, každopádně by to byla politická sebevražda.

Příklad dobré praxe – po dražbě volná nabídka

V ideálním případě se v dražbě o prodávanou obecní nemovitost strhne soubor zájemců, kterým se cena vyšroubuje vzhůru. Přijatelný je koneckonců prodej i v případě, že je jediný zájemce a ten si koupí nemovitost za vyvolávací cenu. Někdy se ale stane, že ani ten jediný zájemce nedorazí. Pro takový případ je vhodné mít v záloze další krok, kterým je nejlépe prodej ve volné nabídce prvnímu zájemci, který na účet obce složí peníze – tedy jakési volné pokračování dražby. Nejpraktičtější je o tomto postupu preventivně rozhodnout už dříve, v okamžiku schvalování prodeje nemovitosti zastupitelstvem, aby se nemusela celá věc znovu pracně projednávat.

Jak stanovit prodejní cenu?

Pokud použijeme prodej v dražbě, není vyvolávací cena úplně tím nejdůležitějším, i když úplně nepodstatná také není – příliš vysoká cena odradí všechny zájemce, příliš nízká cena může obec mrzet v případě, že se nepodaří oslovit dostatek zájemců a dražba nepřinese nárůst ceny.

Pokud však hledáme tu správnou cenu pro přímý prodej, třeba nájemcům v obecních bytech, musíme našlapovat velmi opatrně. **Nacházíme se mezi několika mlýnskými kameny:**

- nájemníci samozřejmě chtějí mít cenu co nejnižší, žádná pro ně není dost nízká, a neopomenou zdůraznit zanedbanost údržby nemovitosti, kterou jim obec chce vnutit (retorika bývá v těchto případech více než květnatá),
- v zájmu obecní kasy a tedy i většiny občanů obce je prodat nemovitost co nejdráž,
- odhadce zpracuje některý z typů odhadů a zpravidla bude doporučovat prodávat za cenu podle znaleckého posudku,
- pokud při předchozích prodejkách obdobného typu byla cena nižší, zcela jistě vám to někdo předhodí.

Na tomto místě je třeba upozornit ještě na tendence srovnávat nesrovnatelné. Pokud prodávám byt obsazený nájemníkem (a třeba i tomu nájemníkovi), nemohu srovnávat kupní cenu s cenou na vývěskách realitních kanceláří. Prázdný byt a obsazený byt jsou dvě velmi odlišné kategorie a při stanovení prodejní ceny nelze tento fakt nerespektovat!

Jakou domluvit splatnost?

V devadesátých letech bývalo zvykem požadovat nekompromisně platbu předem, mnohdy i před podpisem smlouvy, což je poněkud primitivní přístup. Rozšíření hypoték tuto praxi postupně odbouralo – žádná banka samozřejmě ani v nejmenším nemá v úmyslu kamkoli cokoli posílat *před podpisem smlouvy*, a naopak vstupem banky se zmenšuje riziko pro obec, že kupující si nechá přepsat nemovitost na sebe, aniž by zaplatil. Asi nejrozšířenější je v současné době postup podepsat smlouvu – odeslat peníze – předložit návrh na vklad do katastru nemovitostí.

Příklad dobré praxe – pronájem s pozdějším prodejem

Někdy obec stojí o to, aby se na prodaném pozemku nebo v prodané nemovitosti postupovalo určitým způsobem. Na pozemku je třeba postavit dům podle předem určeného projektu, zakoupenou nemovitost je třeba zrekonstruovat – do určitého data! Pokud obec nemovitost prodá, tak bez ohledu na formulaci kupní smlouvy bude jen velmi obtížně své závazky později vymáhat. V takovém případě lze doporučit institut pronájmu s pozdějším prodejem, kdy nájemné za první rok bude vlastně plnit funkci kupní ceny a současně s uzavřením nájemní smlouvy bude uzavřena Smlouva o budoucí smlouvě kupní, přesně formulovaná, ve které se obec zaváže po splnění určitých podmínek uskutečnit prodej za symbolickou cenu, například 1 Kč/m².

3.2.2 Koupě nemovitostí

Obec nejen nemovitosti prodává, ale také kupuje. Jde ponejvíce o výkupy pozemků pro vybudování cest různého druhu a bývá to proces nejjednodušší. Zájem obce koupit nemovitost je pro prodávajícího signálem o hodnotě nemovitosti a rázem považuje záležitost za životní šanci. Ve vyjednávání tahá obec vždy za kratší konec, dodržení všech předepsaných podmínek projednávání a zveřejňování je prostě komplikované. Přestože vše bývá zabaleno do vrstvy působivých frází, také zde platí známé přísloví, že *o peníze jde vždycky až na prvním místě*. Málo platné bývají argumenty, že obec na pozemku po odkoupení vystaví třeba komunikaci a tím podstatně zhodnotí také okolní pozemky. Touha prodávajícího mít vrabce v hrsti (peníze za prodej) spíše než holuba na střeše (výhledové zhodnocení okolních pozemků) bývá velmi silná.

Cenová mapa

Aby si obec usnadnila jednání o kupní ceně, mohou si vytvořit materiál s honosným názvem *cenová mapa*. V ní bude celé území rozčleněno a pro každou oblast bude definována jednotná kupní cena. Tento postup se sice hodí spíše pro větší města, ale každá obec si může vytvořit něco podobného, jakési „zvykové právo“, které stanoví cenu obvyklou v dané lokalitě. Ona vůbec ta obvyklost ceny bývá pro prodávajícího

docela silným argumentem, navíc pro ni existuje i opora v zákonu o obcích. Ten stanoví, že „*při úplatném převodu se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá*“. Dokonce platí, že odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, i když zákon přesně nestanoví, kdo, jak a komu by ji měl zdůvodňovat. Doporučujeme uvést ono zdůvodnění do zápisu ze zasedání zastupitelstva, případně v nějaké formě poznamenat přímo do usnesení. Je třeba mít na paměti, že „obvyklost“ ceny pomáhá spoluvytvářet i obec svými rozhodnutími o prodejních cenách. Není možné, aby obec prodávala pozemky za 250 Kč/m² a při výkupu pak tvrdila, že obvyklá cena je 10 Kč/m²!

3.3 Pronájem pozemků a nebytových prostor

Prakticky každá obec vlastní nemovitý majetek, který úplně nebo částečně pronajímá. Pronájem majetku je bezpochyby nejpoužívanějším způsobem správy majetku. Jak tedy postupovat? Především v souladu se zákonem. Uzavírat nájemní smlouvy je v pravomoci rady obce. Tam, kde se rada nevolí, rozhoduje o pronájmech starosta – i když určitá konzultace se zastupitelstvem je v tomto případě na místě. K uzavírání nájemních smluv může rada obce částečně nebo zcela zmocnit příslušný odbor obecního úřadu nebo příspěvkovou organizaci obce. Neměla by přitom ale nikdy zapomenout na stanovení přesných pravidel pronájmů a zavedení systému pravidelné informovanosti o uzavřených smlouvách. Vždy platí podmínka zveřejnit záměr obce na 15 dnů a uvést doložku v nájemní smlouvě o dodržení zákonného postupu.

Jakou nájemní smlouvu uzavřít?

Obchodní zákoník nám dává dvě základní možnosti – smlouvu na dobu určitou a na dobu neurčitou.

Smlouva na dobu určitou

- výhoda: větší jistota nájemního vztahu pro nájemce (u této smlouvy nemůže pronajímatel smlouvu před uplynutím nájemního vztahu vypovědět, samozřejmě pokud to není přímo ve smlouvě sjednáno nebo pokud nájemce smlouvu neporušuje), úměrně tomu může pronajímatel požadovat vyšší nájemné
- nevýhoda: obtížný okamžik nastává po uplynutí doby, na kterou byla smlouva uzavřena, a je nutno se rozhodnout, zda ji prodloužit bez výběrového řízení, nebo vypsát nové výběrové řízení

Smlouva na dobu neurčitou

- nevýhoda pro nájemce: pronajímatel může dát nájemci kdykoli výpověď, někdy i bez udání důvodu (může být částečně kompenzováno stanovením delší výpovědní lhůty, třeba 12 měsíců)

- výhoda pro obě strany: v případě bezproblémového fungování nájemního vztahu odpadá těžké rozhodování, co udělat po uplynutí smluvní doby

Na jak dlouho smlouvy uzavírat?

Obvyklá doba u smluv na dobu určitou bývá 5 let, ale někdy je vhodnější použít i dobu 10 let, čas běží přece jen rychleji, než si člověk dokáže představit. Kratší doba trochu zavání nedůvěrou ze strany pronajímatele. Dlouhodobý nájem (třeba na 50 let) má smysl, pokud ho doprovází nějaká vysoká vstupní investice nájemce, který si ji pak postupným užíváním objektu „odbydlí“. V tomto případě je však třeba našlapovat opatrně, neboť i když je uzavírání nájemních smluv výslovně zákonem vyhrazeno radě, zastupitelé by uzavření neobvykle dlouhodobé nájemní smlouvy mohli považovat za zneužití pravomocí rady, což by mohlo vést k narušení vzájemného vztahu rada – zastupitelstvo.

Rizika

Nejtěžším při uzavírání nájemní smlouvy je vyjasnit si rozsah údržby, kterou od nájemce obec jako pronajímatel očekává. Vyplatí se pohrát si s detaily: Co když se ucpe kanalizace? Co když začne zatékat do střechy? A co dožitá okna? A žárovky? A kotel? Těch rizik je celá řada, a čím více energie vložíme na začátku do vyjasňování vzájemných pozic, tím menší je pravděpodobnost konfliktu v průběhu nájemního vztahu nebo po jeho ukončení.

Ekonomická úvaha

Stojí za to speciálně upozornit na zoufalou ekonomickou nevýhodnost pronájmu pozemků pro zemědělskou výrobu. V branži je zvykem vyměřovat nájemné ve výši 1 % z hodnoty pozemku podle obecných předpisů. Ta se pohybuje většinou v řádech korun na metr čtvereční. Pokud se však zemědělský pozemek prodává, jeho výnos vysoce převyšuje hodnotu podle vyhlášky. Ve srovnání s tím nájemné činí jen zlomek procenta ze skutečné hodnoty. V takovém případě je opravdu držení rozsáhlejších polností ekonomicky nevhodné, a pokud si je obec jista, že se nejedná o plochy určené k jejímu dalšímu rozvoji, že jde opravdu o zemědělskou půdu, je prodej určitě tím nejlepším řešením.

3.4 Evidence a ochrana majetku

Majetek obce bývá rozsáhlý a jeho složení různorodé. Samozřejmě zákonná povinnost obce tento majetek evidovat je z úředního pohledu bezpochyby zajištěna – účetní evidence majetku, výpis z katastru nemovitostí. Obtížné je však nalézt způsob, jak evidenci úřednickou podat v lidské podobě vám, členům

zastupitelstva tak, abyste opravdu měli přehled, co obci patří. Přesto bychom se o to měli pokusit nejméně **ze tří důvodů**:

- **informovanost**; o majetku rozhodují zastupitelé, a aby činili správná rozhodnutí, musí mít dostatek informací,
- **kontrola**; zastupitele musí zajímat obecní majetek více než ostatní občany, proto byli zvoleni a mohou proto přispět k odstranění chyb či nedostatků v úřednické evidenci majetku,
- **důvěra**; musí být nastolena mezi zastupiteli (někdy se říká „politiky“ – hodně pak záleží na tónu, s jakým se to slovo vysloví) a úředníky; pokud tyto dvě skupiny nevěří jedna druhé, je to pro fungování obce veliký zádrhel.

Nemovitý majetek

Jediným místem, kde se opravdu věrohodně dozvím, jaký je skutečný rozsah nemovitého majetku obce, je katastrální úřad. Je dobré si tuto skutečnost uvědomit, protože přece jen někdy může docházet k rozdílům. Majetek zapsaný na listu vlastnictví pro obec se může lišit od majetku v účetní evidenci, některé smlouvy nemusejí být řádně zapsány do katastru – a i když mají všechny ostatní náležitosti v pořádku, bez zápisu do katastru jako by nebyly. Téměř jistě najdete nesrovnalosti u nemovitého majetku, který fyzicky užívají a za obecní považují občané. Hranice domů a cest v krajině se během let mnohdy mění, zatímco úřední stav tuto změnu nezaznamená. Postupná snaha o soulad mezi skutečností a zápisem v katastru je bezpochyby jedním z významných úkolů obce. Ale nedělejte si iluze o okamžiku, kdy si sednete a řeknete si: Hotovo! Jde spíše o práci nekonečnou. Abyste zjistili, které pozemky patří obci, nemá prakticky smysl prodírat se seznamem parcelních čísel. Lepší jsou určitě mapy s názorným vyznačením pozemků. Ale ani mapám nerozumí každý. Vám, kteří dáváte přednost obrazovce počítače před papírem na stole, pak dobře poslouží bezplatná služba Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Ten umožňuje náhled do katastru na www.cuzk.cz. Na této adrese je kromě prohlížení map i možnost vyhledávat vlastníky jednotlivých parcel či budov.

Poznámka historická

Specialitou evidence pozemků v naší zemi je dvojitá evidence, evidence podle tzv. pozemkového katastru (znalci tomu říkají PK parcely) a podle katastru nemovitostí (KN parcely). Zjednodušeně řečeno, pozemkový katastr zachycuje stav do roku 1948, což je rok, ve kterém začala být vlastnická práva prakticky ignorována. V pozdějších letech pak i socialistické hospodářství jakousi evidenci zavedlo a na ni navazuje dnešní katastr nemovitostí. Restituční zákony vrátily skutečný právní stav vlastnictví do roku 1948, takže v některých případech dnešní parcely

zapsané do katastru neodpovídají skutečnosti. Zpravidla se u nich vyskytuje zápis „parcela není zapsána na listu vlastnictví“. Příliš se toho nelekejte, řešením v takovém případě je tzv. proces identifikace pozemků, kdy dojde k jakémusi propojení obou evidencí do sebe. S postupným převodem katastrálních map do vektorové podoby (proces tzv. digitalizace katastrálních map) tento problém mizí, protože identifikace vždy předchází digitalizaci..., což zní téměř nečitelně. Zkrátka, katastrální úřad postupně ty staré mapy spojuje s těmi novými a problém se rok za rokem zmenšuje, až za nějakou dobu zmizí zcela. Jak ta doba bude dlouhá, si dnes nikdo netroufne odhadnout. K roku 2010 je digitalizována zhruba třetina území České republiky.

Movitý majetek

Každý úřad eviduje svůj movitý majetek. Jde spíše o tisíce než stovky položek, od aut až po drobné vybavení kanceláří. Ovšem pozor, vybavení úřadu je jen menší částí movitého majetku obce. Další podstatnou částí je tzv. mobiliář, neboli mobilní vybavení rozmístěné po obci – odpadní koše, lavičky, autobusové čekárny, zábradlí, lampy veřejného osvětlení, věšáky na prádlo, klepadla na koberce, víka od kanalizačních vpustí... K movitému majetku patří samozřejmě povinnost každoroční inventarizace.

Jak přiblížit vám, zastupitelům movitý majetek, je nelehká otázka. Náповědou by snad mohl být výběr několika členů zastupitelstva (třeba kontrolní výbor), kteří budou mít důvěru ostatních a současně chuť a sílu se na řadu hodin ponořit do seznamů plných nejasných položek.

Samostatnou kapitolu pak tvoří majetek právnických osob, vlastněných nebo založených obcí. Pro názornost si představme třeba školu. Jak je to vlastně s jejím majetkem? U nemovitého majetku je to jasné – zůstává obci a je takovéto organizaci svěřen smluvně, smlouvou nájemní, smlouvou o výpůjčce nebo nějakou podobnou. U movitého majetku ale není jasné vůbec nic. V některých případech si obec chce držet vlastnictví movitého majetku a pouze ho organizaci dá do užívání. Pak ale nastává problém s majetkem, který si organizace pořídí nově (proč by měl přecházet do majetku obce?). Asi obvyklejší způsob je, že movitý majetek škola nebo jí podobná organizace vlastní přímo.

Ochrana majetku

Každý vlastník musí svůj majetek chránit a ani s majetkem obce to není jiné. Jak na to?

- Základní podmínkou je dokonalá evidence majetku obecním úřadem.
- Současně s evidencí musí být nastaveny kontrolní mechanismy, které přesně určují, kdo a v jakém termínu bude stav majetku kontrolovat, a to včetně zjišťování, zda není majetek užíván bez souhlasu obce.

- U pronajatého majetku nutno kontrolovat pravidelnou úhradu nájemného. Také to, zda není majetek bez souhlasu obce dáván dále do podnájmu. Složitější nájemní smlouvy s větším počtem podmínek pro nájemce vyžadují alespoň jednou ročně detailní kontrolu.
- Nezapomeňte na pojištění majetku!
- Důkladná znalost zastupitelů o tom, co vlastně tvoří majetek obce, se v jeho ochraně projevuje jako velmi užitečná.

Příklad dobré praxe

Krátce po volbách je vhodné, když zastupitelé nastoupí do autobusu nebo se vydají na procházku a stráví jedno odpoledne tím, že se seznámí s majetkem, který obec vlastní a za který jako zastupitelé odpovídají.

Ve své zastupitelské roli se musíte vyrovnat také s faktem, že majetek obce je vystaven vandalismu ve vyšší míře než soukromé majetky. Značky, lampy, lavičky – to všechno bývá často nikoli ukradeno, ale spíše poškozováno. Nejvíce láká nový majetek. Pokud obec neztratí nervy a po jeho prvním zničení či poškození ho obnoví, je tu naděje, že druhý pokus vandala nepřijde vůbec nebo bude mírnější. Ponechá-li se naopak dlouhou dobu například obecní mobiliář v zuboženém stavu, působí jako podnět k dalšímu ničení.

Majetkem obce jsou také pohledávky za dlužníky. Je na obecním úřadu, aby trvale sledoval, zda dlužníci řádně a včas plní své závazky, a aby také činil právní kroky k vymáhání pohledávek. Je dobře mít pohledávky seříděné podle druhů a podle odpovědných osob. S odpouštěním opatrně! Možná stojí za úvahu odpustit penále v případě, že jistina dluhu je už umořena, ale vždy na základě rozhodnutí příslušného orgánu obce. Pamatujte, že prominutím dluhu jednomu občanovi vydáváte nedobrý signál těm, kteří poctivě platí. Neústupnost je zde na místě. Jedna nejmenovaná radnice si vetkla do vínku heslo *Neexistuje nevymožena pohledávka, existuje pouze předčasná úmrtí!*

3.5 Spravování majetku

Dobře spravovat svůj majetek je základním úkolem obce.

Jen obce? Kdepak!

Je to základní povinností každého. Ale obec to má o kousek těžší, protože se snaží donutit také všechny ostatní vlastníky majetku, aby se o něj dobře starali, aby to u nás doma k něčemu vypadalo. Kdyby se obec sama nestarala, dobře míněná snaha by se mohla snadno obrátit proti ní: „Tak se podívej, starosto, ty po mě chceš, abych si opravil plot, a koukni támhle na tu ruinu! Komupak asi patří? Není náhodou obecní? Tak mi dej svátek...“

Existují různé způsoby, jak se o majetek starat. Pojdme si představit ty základní, a aby se nám to dobře pamatovalo, představme si je jako žebřík o šesti příčkách, nazvaný pro někoho možná provokativně **žebřík ke kapitalismu**.



Ale ano, nebojte, my ten křik slyšíme! Zase nějaký liberál nám bude radit: Všechno zprivatizujte a neviditelná ruka trhu bude pracovat za vás!

Aby nenastala mýlka, hned na začátek připomínáme: Záleží jen na vašem rozhodnutí, na kterou příčku zařadíte tu či onu součást obecního majetku! Nabízíme kuchařku, jak na to, nebo ještě lépe jídelníček, ze kterého si sami vyberete.

3.5.1 Příčka první – přímá správa obecním úřadem

Čím menší obec, tím větší část obecního majetku bude pravděpodobně obecní úřad **spravovat přímo**, vlastními zaměstnanci, případně pomocí svých organizačních složek. Výhodou tohoto způsobu je určitě bezprostřední kontrola vedení obce nad kvalitou vykonávaných činností. Je ale v silách starosty či zastupitelů přímo všechno řídit? Mají na to z odborného hlediska? Mají na to sílu a čas? A nepořídili by to nějak jinak levněji? To musí posoudit jen oni sami...

Příklady

Je tu pár činností, které bez větších diskuzí všichni do této kategorie zařadíme (ale povinné to není!):

- správa budovy radnice,
- péče o dětská hřiště,
- zadávání projektů,
- výkon dozoru investora při realizaci stavebních zakázek.

Napadají vás ještě další příklady? To je dobře, ale neukvapujte se, třeba vás další příčky žebříku příměně překvapí.

3.5.2 Příčka druhá – příspěvková organizace

Příspěvková organizace zřízená obcí hospodaří samostatně, na základě vlastního rozpočtu schváleného obcí. Může mít kromě příspěvku od obcí vlastní příjmy, a také je často mívá. Je samostatným právním subjektem, má identifikační číslo (IČO), má právní odpovědnost. Majetek obce jí byl svěřen smluvně (smlouva o výpůjčce, smlouva nájemní) a musí být také uveden ve zřizovací listině. Drobný movitý majetek pravděpodobně bude patřit přímo organizaci, nikoli obci. Příspěvkovou organizaci vede ředitel jmenovaný radou obce. Ten také samostatně rozhoduje o personálních záležitostech organizace.

Výhody

Jde o jednu z nejobvyklejších forem správy městského majetku, výhody jsou nasnadě. Obec na ředitele „dosáhne“, radní mu stanovují plat a odměny a mohou ho i vyměnit, rada tedy může řediteli také přímo ukládat úkoly. Obec jako zřizovatel zároveň kontroluje hospodaření podle zákona³. Přitom příspěvková organizace zůstává značně autonomním celkem, takže dobré nápady jejich zaměstnanců se mohou uskutečňovat poměrně pružně.

Nevýhody

Hlavní nevýhodou je cena, kterou za fungování „příspěvkovky“ obec zaplatí v podobě příspěvku. Nejtěžší okamžik nastává při stanovování jeho výše. Vedení organizace vždy perfektně zdůvodní, proč potřebuje právě tolik peněz, kolik žádá. Zřizovatel sice o výši příspěvku rozhoduje, ale při rozpočtových debatách nikdy nemůže mít tolik informací, aby si mohl být jist, že není tak trošku popotahován za nohu či spíše za kapsu... Chybí tu zkrátka srovnání, jestli by náhodou nebylo možné někde jinde pořídit podobnou službu laciněji.

Příklady

Základní škola, mateřská škola – i když existují soukromé mateřské školy, právě u škol je forma příspěvkové organizace tou nejrozšířenější.

Knihovna, galerie – tyto kulturní stánky sice mají nějaké vlastní příjmy (půjčovní, vstupné), ale nejsou o moc vyšší než u škol, jde spíš o symbolické částky.

Divadlo – to už je jiná káva, tady vlastní příjmy ze vstupného zpravidla pokrývají náklady na objednané pořady, pořád ale zůstávají mzdy a provozní náklady, o investicích nemluvě...

Domov pro seniory – málo se to ví, ale díky institutu „příspěvku na péči“ a díky předpisům umožňujícím v podstatě „zabavit“ celý důchod s výjimkou pevně

3) § 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

stanoveného kapesného jsou tato zařízení finančně docela autonomní a příspěvek zřizovatele se u nich pohybuje jen někde kolem 10 – 20 % celkových výdajů.

3.5.3 Příčka třetí – obchodní společnost vlastněná obcí

„Obecní“ (neboli obcí zcela nebo většinou vlastněná) **obchodní společnost** (akciová společnost, spol. s ručením omezeným) je na první pohled podobná příspěvkové organizaci, ovšem z právního hlediska jde o obchodní společnost se vším všudy. Znamená to, že se na ni vztahují veškeré povinnosti účetní, daňové či právní jako na každou jinou podnikající právnickou osobu. Obec může ve firmě vyměnit ředitele nebo jednatele, její vliv na chod firmy je tedy stále ještě významný, ale stupeň autonomie určitě výrazně přesahuje příspěvkovou organizaci.

Výhody

Obchodní společnost se může pouštět také do vlastního podnikání. Tím rozšíří záběr své činnosti a lépe využije techniku a personál, který má k dispozici. Může tak pro svou obec vydělat nějakou tu korunu.

Nevýhody

Nikdy není pořádně jasné, jak by vlastně měla obec do řízení společnosti mluvit. Pokud nominuje „své“ lidi do vedení (například úředníka nebo člena rady do představenstva či dozorčí rady), obchodní zákoník mluví nemilosrdnou řečí: Tihle lidé přestávají „patřit“ obci, ale jsou ze zákona prostě povinni hájit zájmy společnosti. V některých případech dokonce za společnost ručí vlastním majetkem! Navíc se brzy najde někdo, komu to celé bude připadat jenom jako trafika pro věrné. Další nevýhodou je obtížnost stanovení ceny za službu, kterou společnost pro obec vykonává. Neexistuje-li konkurenční nabídka, není dohadování o ceně méně obtížné než debaty o příspěvku u příspěvkové organizace.

Pozor, chyták!

Nepřístupujte na argument, že když bude společnost bohatnout, bude tím vlastně bohatnout obec. Ono to sice nějak povšechně platí, ale pokud by to mělo být na úkor obecní pokladny (třeba kvůli přemrštěné ceně za zamestnání ulic), tak o žádný přínos pro obec nejde, i když zisk v hospodaření společnosti vypadá tak dobře.

Příklad ze života

Asi nejrozšířenější je tato forma u organizací nazývaných **technické služby** (a.s. nebo s.r.o.). Za socialismu technické služby zařizovaly v obci nebo městě všechno, od péče o silnice a trávníky přes veřejné osvětlení a odvoz odpadu až po koupaliště. Od té doby si to každá obec může řešit po svém, a také to dělají. Někde zůstaly technické služby velké, jinde se omezují na zamestnání ulic a ostatní činnosti se řeší jiným způsobem.

3.5.4 Příčka čtvrtá – pronájem nemovitosti soukromé firmě (případně koncesní smlouva)

Tedy tohle už opravdu zavání kapitalismem! Pronájem či dokonce koncesní smlouva! U této příčky obec ztrácí přímý vliv na řízení společnosti. Jedinou pákou je zde smlouva a ta může být slabá nebo silná, podle toho jak byla napsána a jak se její dodržování hlídá. Klíčový okamžik dlouhodobé úspěšnosti vztahu obec – smluvní partner se proto odehrává hned na začátku, při výběrovém řízení a při uzavírání smlouvy. Jakákoli změna v průběhu smlouvy se už řídí heslem „něco za něco“. Obec v tomto případě ovšem stále zůstává vlastníkem pronajímaného majetku. Životaschopná je i varianta pronájmu s pevně stanovenou dotací města (třeba u zimního nebo plaveckého stadionu), i když někteří právníci budou nad takovou formou brblat.

Kritický okamžik

Nejtěžší chvíle nastávají v okamžiku, kdy se blíží konec nájemního vztahu a je třeba rozhodnout, zda smlouvu prodloužit nebo vypsát nové výběrové řízení. Krize má tendenci pokračovat, pokud je předmět nájmu ukončen a nastává fáze jeho přebírání zpět od často zklamaného končícího nájemce a jeho předávání nájemci druhému.

Etický rozměr

Začátek nájemního vztahu musí být transparentní (jak se dnes módně říká), neboli prostě poctivý. Určitě zde musí být výběrové řízení. Nelze uzavřít smlouvu rovnou, i kdyby zájemce vypadal sebelákověji!

Hra o detail

Stojí za to pohlédnout si s vymezením péče o nemovitý majetek. Co je ještě drobná oprava spadající do odpovědnosti nájemce? Co je už oprava, popřípadě investice, větší, kterou musí platit vlastník, a jaké vůbec investice hodlá vlastník v průběhu nájemního vztahu realizovat? V jakém stavu bude muset být majetek předán v okamžiku skončení nájemní smlouvy?

Výhody

K výhodám patří dlouhodobě finančně méně náročné uspořádání. Provozovatel je obvykle schopen rozšířit své podnikání o další obory v návaznosti na existující zařízení a vybavení, a tak získat pro zařízení další příjmy. Přínosem může být vysoká odbornost a lepší vybavení speciální technikou, jde-li o firmu, která vykonává podobnou činnost na více místech.

Nevýhody

Jsou tu rizika spojená s možnou chybou nebo nejasnou pasáží v uzavřené nájemní smlouvě, těžké bývá rozhodování ke konci nájemního vztahu.

Příklady

Sportovní zařízení (koupaliště, zimní stadion, sportovní hala) – typický případ pronájmu s dotací. I když samozřejmě tato zařízení mívají vlastní příjmy ze vstupného i z různých doplňkových podnikatelských záměrů, bez příspěvku či dotace obce si na sebe vydělat nemohou.

Věřejné osvětlení – existuje firma E, která spravuje veřejné osvětlení v řadě významných měst a vykonává řadu dalších činností v oboru elektrotechniky. Taková firma samozřejmě umí nabídnout vysokou odbornost i dostatek informací o tom nejlepším, co se v oboru nabízí.

Obřadní síň, hřbitovy – možná vstupujeme na tenký led, někomu může tento obor činnosti pro soukromé podnikání připadat nevhodný, pozůstalý v roli zákazníka by mohl být snadnou obětí pokusů o předražování, ale také v tomto případě záleží jen na výběru firmy a kontrole její činnosti.

Vodárenská a kanalizační soustava – jde o vysoce odpovědnou a odbornou záležitost, stačí se podívat, jaké parametry musí splňovat pitná voda: pH, hlinitík, mangan, železo ze zdroje, železo na síti, celková objemová aktivita alfa, radon, berylium, dusičnany, sírany, pesticidní látky, NMH. Máme vypočítávat také parametry pro splaškovou vodu? Zde opravdu není mnoho prostoru na nějaké obecní kutění.

3.5.5 Příčka pátá: smluvní vztah

Ať už použijeme módních cizích slov *outsourcing* nebo *kontraktिंग* nebo českého *smlouva o dílo*, vždy jde o totéž – obec uzavře **smlouvu se soukromou firmou**, která pro ni nebo pro její obyvatele za přesně stanovených podmínek vykonává činnost, za niž dostává zaplacenou částecně od obce, částecně od uživatelů služby. Prostřednictvím smlouvy také obec může ovlivňovat parametry poskytované služby, zejména jde o stanovení ceny.

No dobrá, zajistíme službu pomocí smlouvy. Ale proč se to plete mezi správou majetku? Prostě proto, že na začátku takového vztahu bývá privatizace vybavení, které obec pro tuto činnost dříve využívala (sekačky, vozy na svoz odpadu). Ve chvíli, kdy obec najde odvahu, nadechne se a řekne „*tuhle věc necháme dělat externí firmou*“, je součástí výběrového řízení i odprodej majetku.

Příklady

Péče o veřejnou zeleň – záleží na velikosti obce; nejlépe je, pokud se daří „*naporcovat*“ veřejnou zeleň do několika oblastí, na něž se vypisují soutěže zvlášť.

Kino – zde hraje klíčovou roli velikost sídla. Ve větších městech asi angažovanost obce není nutná ani vhodná, ty nejmenší obce si o kinu mohou nechat jenom zdát, no a u těch středních měst je fungování kina v soukromém objektu s příspěvkem města také jednou z alternativ.

Odvoz odpadu – i při smluvním zajištění této služby

se obec trvalé spolupráci s vybranou firmou nevyhne (separovaný sběr, sběrný dvůr, sběrové soboty...).

Městská bromadná doprava – pro tuto službu města volí buď příčku 4, nebo příčku 5.

3.5.6 Příčka šestá – ponechání prostoru neviditelné ruce trhu

Ano, i tento způsob zajišťování některých služeb má v naší analýze své místo. Pravda, není to už tak docela péče obce o majetek – ten v tomto případě patří výhradně soukromníkům. Ale ono vždy nemusí jít o to, aby obec něco vlastnila či dotovala. Spíše jde o to, aby něco fungovalo. Na jiném místě této příručky je zmínka o členění majetku obce na nezbytný a zbytný. Tam někde začíná cesta k šesté příčce, jako jednomu z nástrojů péče o obec.

Příklady

Dodávky elektřiny, plynu a tepla – dodávku médií zkusíme více rozebrat v následující části o infrastruktuře.

Vydávání místních tiskovin – skoro každá obec vydává nějaký radniční zpravodaj, ale není to nutné. Stejně dobře mohou posloužit místní noviny – pokud mají náležitý tematický rozsah a není jim cizí objektivita, byl by jim radniční zpravodaj jen nekalou konkurencí za obecní peníze.

Správa plakátovacích ploch – i taková téměř banální záležitost se může provádět na vysoké profesionální úrovni. V desítkách měst funguje k naprosté spokojenosti firma R, která se právě na provoz plakátovacích ploch soustředila.

Obdělávání polí, zemědělská výroba – asi nikdo nečeká od starosty, že bude sám orat obecní pole. Vlastnit zemědělskou půdu (často i v jiných katastrofách) a pronajímat ji sedláckým, to je zcela obvyklý postup. Jeho výnosnost ovšem není nejlepší, a právě proto je úvaha o šesté příčce zcela na místě.

Nemocnice – zdravotnictví nepatří mezi obory, za jejichž fungování odpovídá obec, přesto občané po své radnici funkční zdravotní péči nekompromisně požadují! Některá města tedy pod tlakem veřejnosti provozují „*svá*“ zdravotnická zařízení, zpravidla jako pronajatá – neboli příčka 4 našeho žebříku. V několika desítkách měst fungují ovšem i nemocnice jako soukromé subjekty.

Hospoda – podobně jak u kina zde záleží na velikosti sídla. Ve větším městě s desítkami hospod a restaurací by asi nikoho nenapadlo zřizovat obecní hostinec a příčka 6 je zde tedy plně na místě. Naopak v maličké vsi to může být velmi důležitá součást místního společenského života!

Byty a nebytové prostory – ano, jde o spolehlivě kontroverzní téma. Většina čtenářů se asi shodne na tom, že domovy pro seniory mají být spíše obecní, zatímco dodávka elektřiny spíše soukromá záležitost. Byty a nebytové prostory se jednoznačnému posouzení vymykají. Je bydlení soukromý nebo veřejný statek? Má město či obec vlastnit byty? Má město vlastnit nebytové prostory a podporovat tak podnikání? Nebo je to spíše omezování svobodného rozhodování zákazníků, kam chtějí chodit? Odpověď

na tyto otázky není univerzální, musíte si s nimi podle situace v obci poradit v zastupitelstvu sami.

Rizika

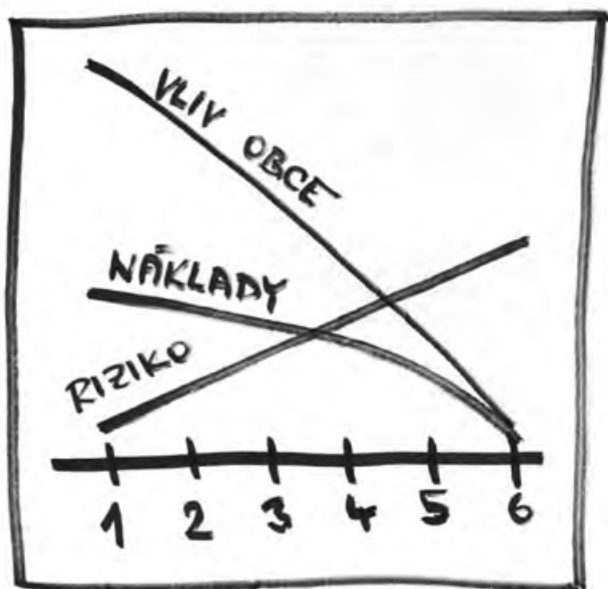
Šestá příčka žebříčku je pro obecní kasu sladká. Žádné investiční ani provozní výdaje. Je příjemné sledovat, jak aktivity občanů vedou k rozkvětu jejich živnosti, což současně znamená rozkvět celé obce. Tato mince má ovšem i odvrácenou stranu. Určité procento podnikatelů v každém oboru zkrátka zkrachuje, ať se nám to líbí nebo ne. Jde-li o obchod s potravinami, je to nepříjemné. Jde-li o jedinou hospodu ve vsi, může to být zlé. Jde-li o nemocnici, je to katastrofa regionálního významu.

3.5.7 Kterou příčku zvolit

Představili jsme si šest příček našeho žebříku. Která příčka je pro vaše rozhodování v zastupitelstvu inspirativní? Čím byste se měli při výběru řídit?

Pěkně jako ve vysokoškolských skriptech zkusíme upořádat proměnné veličiny do grafu. Na osu *x* vyznačíme šest příček našeho žebříku, na osu *y* pak přiřadíme jednotlivým příčkám jejich hodnoty z hlediska vlivu obce na každodenní provoz, nákladů a rizika krachu dané činnosti.

Pro techniky: riziko, vliv obce na každodenní provoz, náklady u jednotlivých příček žebříku



Co se do grafu nevešlo

Základní poučka se týká velikosti obce – čím větší obec, tím vyšší příčku mohou pro tu či onu činnost použít. Zdálo by se, že to ti velcí mají lehčí. Omyl. Jím tam zase vyskakují položky, které v těch menších sídlech prostě nejsou. Malí si tedy možná postesknou, že musí dotovat hospodu a taneční sál, což by samozřejmě nikoho ve velkém městě nenapadlo. Jenže pozor – ať si zkusí představit městskou hromad-

nou dopravu, divadlo, galerii a zoologickou zahradu! Možná si pak řeknou, že je lepší se domluvit s hostinským na rozumném pronájmu...

Nezapomeňte!

Ať zvolíte kteroukoli příčku žebříku, mělo by být pravidlem, že vedení společností nebo smluvní partneři města podávají zastupitelstvu pravidelně zprávy o své činnosti a předkládají výsledky svého hospodaření. Zajímejte se o kvalitu a plnění služeb. Je dobré vědět, jak práci těchto společností vnímají občané a jak se vyřizují případné stížnosti. Není dobré založit společnost nebo uzavřít smlouvu a už se více o danou činnost nezajímat. Mohli byste být nepříjemně překvapeni.

3.6 Infrastrukturní majetek

Základním druhem infrastruktury obce je její dopravní síť: silnice (komunikace účelové a místní), chodníky, náměstí, pěšinky a k tomu všemu náležející síť veřejného osvětlení. Péče o tyto základní atributy každého sídla je samozřejmým a prvořadým úkolem každé radnice, bez ní by nemohla obec žít.

V této kapitole bychom však rádi nechali silnice a chodníky stranou a zmínili se o dalších technických sítích, které se skrývají pod pojmem **technická infrastruktura**. Pojďme si definovat silnou trojku: elektřina, voda, plyn. K ní přibereme do party ještě kanalizaci (není všude) a teplo (bývá zpravidla pouze ve městech). Existuje samozřejmě řada dalších sítí, od telefonu a internetu přes kabelovou televizi až k takové specialitce, jakou je minerálkovod (dálkové vedení přírodního vývěru léčivého pramene).

Jak by se tedy měla obec angažovat v technické infrastruktuře? Možností není zrovna mnoho. A připomeňme, co jsme psali v předchozím textu o vodovodech – vždy jde o vysoce odbornou záležitost, kterou by se měli zabývat příslušní odborníci. Aktivní role obce se může uplatnit v následujících případech.

3.6.1 Příprava územního plánu

Každý rozvoj si vyžádá přivedení příslušné infrastruktury, případně vymístění dosavadních překážejících vedení. Obec s tím musí počítat a pro budoucí vedení vymezit koridor, který nebude zastavován.

3.6.2 Možnost čerpání dotací na vybudování nové infrastruktury

Příkladem mohou být průmyslové zóny, na něž mají obce šanci získat dotace. U elektřiny a plynu je zase šance dohodnout se s jejich dodavateli na spolufinancování, jehož poměr bude závislý na velikosti odběru a termínu jeho reálného zahájení.

3.6.3 Kontrola podmínek rozkopávání města kvůli podzemní infrastruktuře

Nejméně příjemná, ale také asi nejčastější je chvíle, kdy obec musí řešit infrastrukturu. Vyplatí se stanovit obecná pravidla pro výši nájmu, výši náhrady za věcné břemeno, povolenou dobu odkrytí výkopu a hlavně kvalitu obnovy povrchu včetně záruky. Firmy nabídnou „obnovu původního stavu“, ale skutečně se toho domoci bývá někdy pro obec nadlidský úkol. Hlavně dbejte o to, aby partnerem obce při jakémkoli uzavírání smlouvy (nájemní, o věcném břemenu) byl **vlastník infrastruktury**, tedy ta bohatá firma, schopná i do budoucna dostát svým závazkům. Vyhněte se dohodám s firmami, specializovanými na výkopy!

Na okraj je třeba se také zmínit o akcích plynárenských a rozvodných společností, které obce obdržely převodem od státu v polovině devadesátých let. Původní představa o tom, že vlastnictví zlomků procent dá obcím možnost ovlivňovat nějakým způsobem chování společností nebo dokonce jejich cenovou politiku, se ukázala být více než naivní. Netrvalo proto dlouho a drtivá většina obcí se rozhodla prodejem těchto akcií jednorázově vylepšit svůj rozpočet. Asi to bylo nejrozumnější řešení.

Prostředky strukturálních fondů Evropské unie k vybudování nové infrastruktury

S možností čerpat prostředky z Evropské unie byla spojena velká očekávání. Ovšem kdo platí muziku, také si poroučí, co se bude hrát. Evropské dotace s sebou přinesly všechny své očekávané nemoci: opožděné zahájení programů, značnou byrokracii při jejich administrování a především velké množství neuspokojených žadatelů. Celkově je ovšem třeba uznat, že regionální operační programy (ROP) pomohly uskutečnit řadu užitečných (někdy možná i trochu méně užitečných) investic. Neuspokojených žadatelů je víc než těch šťastných, což platí skoro vždy o všech dotacích. Tak či onak, většina peněz je rozebrána a nemá smysl dělat si nějaké velké naděje, že právě vám by se ještě mohlo podařit ulovit nějakou větší rybu.

3.7 Spolupráce obcí ve vztahu k jejich majetku

Sdružování obcí do větších celků mělo svůj postupný vývoj. Nejprve se odehrávalo s cílem společně dosáhnout na dotace, pak obce objevily kouzlo společného řešení problémů a dnes je zapojení většiny obcí do některého z mikroregionů bráno prakticky za samozřejmé. Pojdme se na problém spolupráce obcí podívat očima zákona. Zjednodušeně řečeno, existují tři možnosti.

3.7.1 Smlouva ke splnění konkrétního úkolu

Například vodovod přes více katastrů: jedna projektová dokumentace, jedno výběrové řízení, jeden stavební dozor... to vše chce smlouvu, která přesně stanoví, kdo co zaplatí a kdo co bude dělat. Žádost o dotaci na jednu investiční akci nemohou podat dva subjekty, smlouva stanoví, kdo to jménem sdružených obcí udělá. Kvůli podmínkám dotací bývá i problém s vlastnictvím hotového díla, ať již o jeho vřazení do majetku příslušných obcí nebo do majetku společnosti, která v daném území vlastní infrastrukturu. Není to všechno jednoduché, ale někdy to bývá jediná cesta, jak dosáhnout cíle.

3.7.2 Dobrovolný svazek obcí

Pro tento druh svazku se ustálil název **mikroregion** a z menších obcí už dnes prakticky není žádná, která by nebyla členem nějakého mikroregionu. Svazek obcí hospodaří s majetkem, který do něj ze svého vlastního majetku vložily jeho členské obce podle stanov svazku, a dále s majetkem, který získal vlastní činností. Majetek vložený členskými obcemi do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví členské obce. Orgány svazku s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku. Majetek, který případně vznikne při společném investičním projektu, se stává majetkem svazku.

Svazek obcí se řídí stejnou legislativou jako obec. Má povinnost sestavit rozpočtový výhled i rozpočet. To je poměrně náročná povinnost z hlediska koordinace rozhodnutí členských obcí. Legislativa svazku je velmi svazující, protože veškeré rozhodování je nejen na nejvyšším orgánu svazku obce, ale zároveň na zastupitelstvech členských obcí. Ta se nemusejí vždy ztotožnit s rozhodnutím kolektivního orgánu svazku, zejména když jde o uvolňování financí, například pro dofinancování dotačních projektů. Pro to, aby svazek obcí mohl vytvářet infrastrukturní majetek, si musí vytvořit profesionální podmínky (včetně personálních). Pokud je nemá, je lepší realizovat pouze tzv. měkké projekty – rozvoj kultury, sportu, společenských aktivit, propagaci území, podporu podnikání v území aj.

3.7.3 Zakládání právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi

Tento přístup je výhodný, jde-li například o společnou skládku komunálního odpadu, společné technické služby, vodovody a kanalizace (pokud nejsou privatizovány), o výstavbu a následnou správu cyklostezek atp.

Související předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí
- Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)
- Vyhláška č. 162/2001 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí České republiky
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby
- Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- ČSN EN 11 76 – norma, která stanovuje všeobecné požadavky na dětská hřiště, požadavky na jejich zřízení, kontrolu, údržbu a požadavky na jednotlivé prvky jejich vybavení
- ČSN EN 11 77 – norma, která stanovuje požadavky na povrchy dětských hřišť

Užitečné odkazy:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR www.mmr.cz

4 Rozvoj obce

Ing. Sylva Kováčiková
 Mgr. Iva Hybnerová
 Mgr. Věra Jourová
 Mgr. Eva Srnová
 Helena Langšádlová
 Bc. Marek Sýkora
 JUDr. PhDr. Jiří Plos

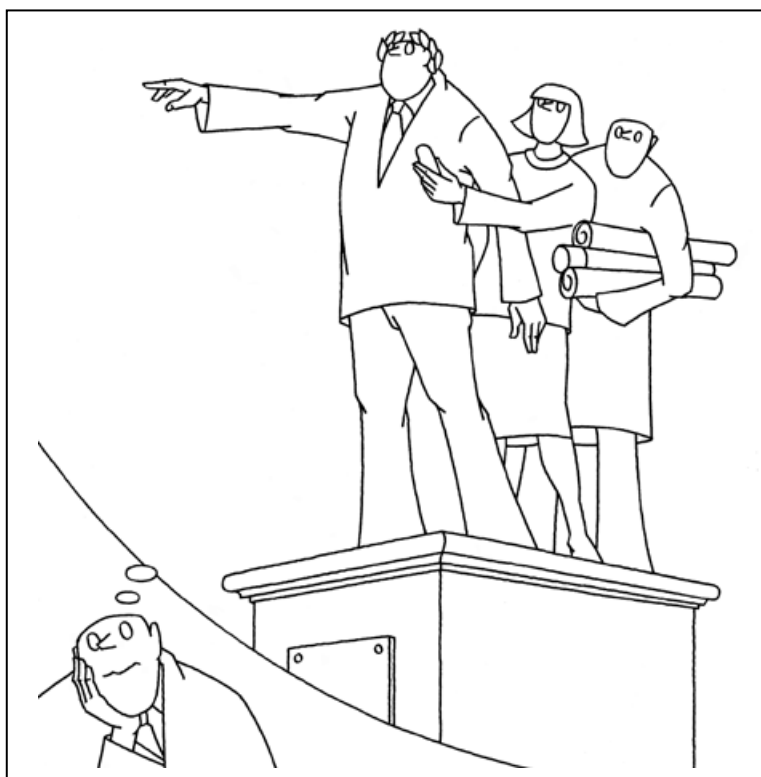
Chápete-li rozvoj obce pouze jako její populační nebo územní růst, jste vedle. Podstatou je totiž kvalitativní změna života obyvatel, a to pokud možno k lepšímu. Jde o neustále pokračující proces, protože se mění podmínky, které život obce ovlivňují. Jako členská země Evropské unie jsme otevřeni novým investorům, doléhají na nás změny mezinárodní ekonomické situace, postavila se třeba nová dálnice. Vedle vnějších podmínek, jimž se obec musí přizpůsobit, se mění i názory místních představitelů na to, jaký je veřejný zájem, mění se i potřeby soukromých hráčů a různých zájmových skupin, mění se vztahy mezi nimi.

Rozvoj obce často nejvíce závisí na ochotě lidí a vás, představitelů samosprávy aktivně prosazovat změny, které mnohdy přesahují rámec bezprostředních povinností obce, na ochotě převzít za uskutečnění takových změn zodpovědnost.

4.1 Veřejné zakázky

Zadávání veřejných zakázek musíte věnovat pozornost úměrnou tomuto velmi důležitému úseku činnosti samosprávy. Jde o vyústění procesu, který začíná už schvalováním programů rozvoje obce (města), schvalováním záměrů ze strany samosprávy a následně zpracováním příslušných dokumentací k jednotlivým akcím. Pro větší přehlednost a transparentnost veřejného zadávání a rozhodování o majetkových transakcích se určitě vyplatí v obci schválit **seznam investičních a neinvestičních záměrů**, který bude jasným vyjádřením vůle samosprávy k alokaci veřejných prostředků.

V České republice upravuje **systém zadávání veřejných zakázek** zákon o veřejných zakázkách¹ (dále jen ZVZ), do něhož byly implementovány evropské zadávací směrnice². Zákon upravuje především postu-



py při zadávání veřejných zakázek, stanoví povinnosti pro zadavatele veřejných zakázek, ale i podmínky dohledu nad dodržováním zákona.

Ve svých prvních ustanoveních obsahuje ZVZ definici zadavatele veřejné zakázky. **Veřejným zadavatelem**, který má některé specifické podmínky při zadávání zakázek, se pak rozumí kromě České republiky, státních příspěvkových organizací také územně samosprávné celky a jejich podřízené organizace. Mezi subjekty podléhající ZVZ pak patří všechny organizace, které územně samosprávný celek vlastní, ovládá či financuje. Jde třeba o organizace typu dopravní podnik, technické služby, správa vodohospodářského majetku, správa obecního majetku, školy a školky, nemocnice, knihovny, domy s pečovatelskou službou atd.

Základní zásady pro postup zadavatele při všech úkonech v rámci zadávání veřejných zakázek³:

1. Zásada transparentnosti

Je třeba dodržovat předepsané procedury, například povinnost zveřejňovat zadávací řízení,

1) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

2) č. 2004/17/ES a 2004/18/ES

3) § 6 a 7 zákona o veřejných zakázkách

postupy při otevírání obálek či stanovení jednoznačných hodnotících kritérií. Patří sem také dodržování vnitřních předpisů obce. To zaručuje, že se stejné situace řeší stejným způsobem, který je jasně vnitřním předpisem upraven a není náhodný.

2. Zásada rovného zacházení

Je nezbytné zacházet stejným způsobem se všemi dodavateli a žádným způsobem jednoho či více dodavatelů neupřednostňovat, neubírat jiným jejich práva.

3. Zásada zákazu diskriminace

Porušení této zásady může být v praxi nejčastější. Jde zejména o upřednostňování jedné značky, dodavatele nebo dnes často zmiňovaná příprava zadávací dokumentace „šité na míru“ pouze úzkému okruhu dodavatelů. Nejčastějším prohrěškem proti této zásadě je stanovení diskriminační kvalifikační podmínky.

4. Zásada volného vstupu dodavatelů z EU

Po novele ZVZ⁴, která je účinná od 1. dubna 2012, zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie nebo ve státech, které mají s Českou republikou nebo EU uzavřenou smlouvu zaručující přístup dodavatelů k zakázce.

Nad rámec základních zásad je nezbytné přidat ještě **zásadu přiměřenosti**. Při výkladu každého ustanovení ZVZ či úkonu zadavatele je totiž třeba brát v potaz konkrétní situaci, konkrétní veřejnou zakázku, skutkové okolnosti, hodnotu předmětu veřejné zakázky atd. V některých případech může být stejný postup zadavatele jednou vyhodnocen v rámci přezkumu jako diskriminace a jindy jako přiměřený postup.

1. Dělení veřejných zakázek podle předmětu

- a) veřejné zakázky na dodávky
- b) veřejné zakázky na služby
- c) veřejné zakázky na stavební práce

2. Podle předpokládané výše jejich hodnoty

- a) veřejné zakázky nadlimitní s hodnotou u dodávek a služeb nad 5 010 000 Kč a u stavebních prací nad 125 265 000 Kč
- b) veřejné zakázky podlimitní
- c) veřejné zakázky malého rozsahu (v případě, kdy předpokládaná výše zakázky nedosáhne 1 mil. Kč bez DPH pro dodávky či služby nebo výše 3 mil. Kč bez DPH pro stavební práce)

Novela ZVZ zavedla také novou kategorii tzv. významných veřejných zakázek, u nichž platí zvlášť-

ní a přísnější podmínky. Pro obce a města jako veřejné zadavatele bude zakázka spadat do této nové kategorie, pokud přesáhne hodnotu 50 milionů korun. Pro tyto zakázky se např. o polovinu prodlužují lhůty a hodnotící komise musí mít minimálně 9 členů, z nichž dva členy navrhuje Ministerstvo pro místní rozvoj. U významné veřejné zakázky také odůvodnění účelnosti veřejné zakázky schvaluje zastupitelstvo obce či města.

Veřejné zakázky malého rozsahu zadávají územně samosprávné celky v rámci své působnosti většinou podle postupů upravených např. ve vnitřním předpisu. Pokud jde však o podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, musí se vždy proces jejich zadávání řídit pravidly danými v ZVZ.

Veřejná zakázka jako součást procesu

Proces veřejného zadávání je součástí investičního procesu a je vyvrcholením dlouhého sledu úkonů. Začíná přípravou záměru (předmět činnosti, kterou bude vykonávat externí dodavatel), pak teprve následuje realizace. Lze jen doporučit, abyste v obci pomocí vlastních zaměstnanců **kontrolovali celý proces** od přípravy, přes fázi výběru dodavatele až po kontrolu plnění. Vždy je pro obec výhodnější, když její zájmy chrání vlastní zaměstnanec než externí firma.

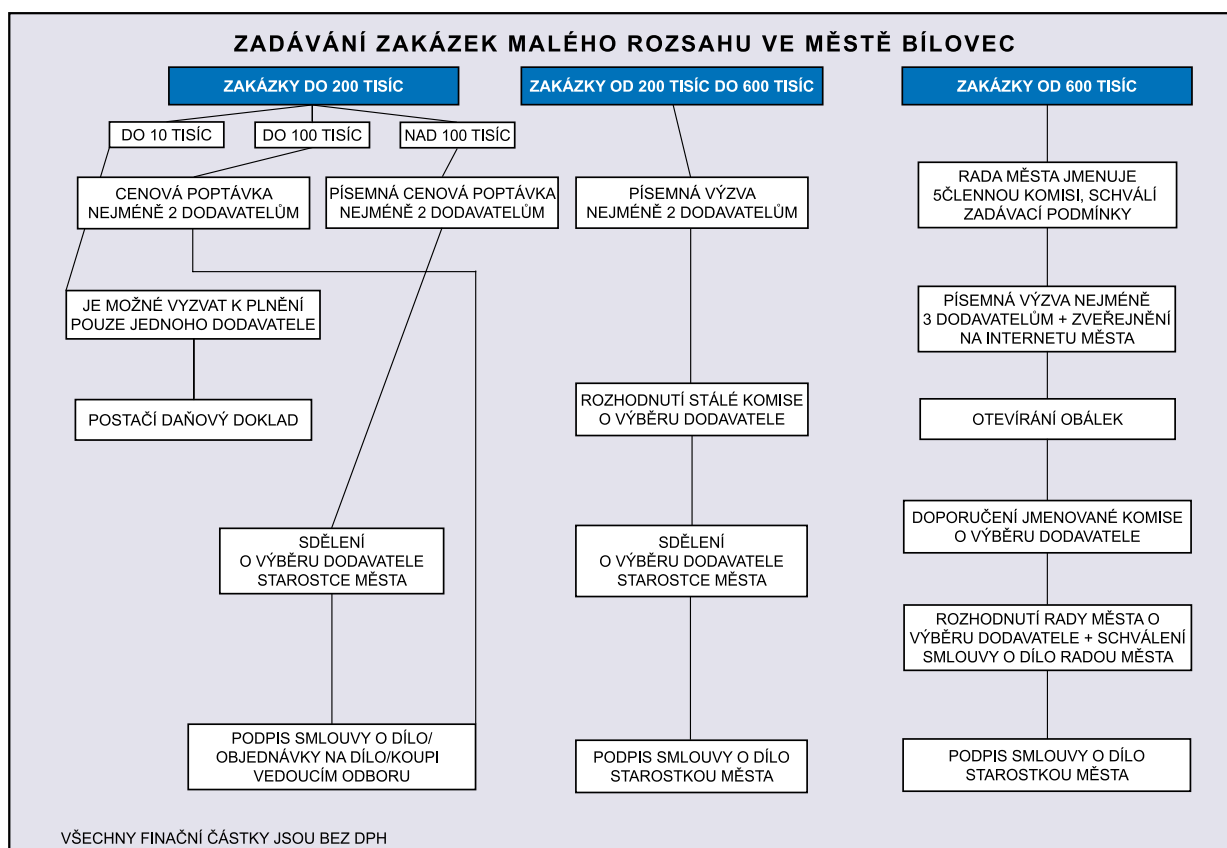
Obce, které nemají větší počet nadlimitních či podlimitních zakázek, často využívají pro přípravu procesu zadávacího řízení externích firem. Využívání služeb externích firem ovšem není doménou pouze menších obcí, je běžné také u magistrátních měst či samotných krajů. V takovém případě je třeba ale brát v úvahu **riziko odpovědnosti za chyby** v zadávacím řízení, které vždy ponese obec a až následně externí firma. Externí firma bude vždy vycházet pouze informací, které jí obec předá a ve většině případů bude přínos externí firmy spočívat pouze v administrativní podpoře.

S ohledem na složitost zadávání veřejných zakázek může být někdy i finančně výhodné zřídít funkci **samostatného referenta**, který se bude specializovat na podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky. Další variantou vedle vlastních zaměstnanců je tzv. **centrální zadávání či sdružení zadavatelů**. Obě možnosti mohou být zajímavé pro obce, které zadávají malý počet veřejných zakázek nebo se chystají zadat zakázku, s níž nemají žádné zkušenosti. V takových případech mohou postupovat dohromady s jiným zadavatelem ve sdružení nebo dokonce smluvně založit vztah třeba s obcí s rozšířenou působností či krajem. Pak by například kraj či jiná obec zadávala veřejnou zakázku ve prospěch původní obce a nesla také odpovědnost za případná pochybení.

4) Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který je účinný od 1. dubna 2012

Zcela jiná situace je u zakázek malého rozsahu. U tohoto typu zakázek je značně neekonomické zadávat zakázku přes externí firmu. Doporučujeme proto upravit **postup v rámci vnitřního přepisu obce**, který bude řešit zadávání veřejných zakázek malého rozsahu při uplatnění zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení a volného přístupu dodavatelů z EU.

Různé obce mohou podle své velikosti zvolit podle uvážení organizaci zakázek malého rozsahu. Třebaže pravomoci či administrativní rozdělení zakázek malého rozsahu mohou být různé, uveďme jako příklad rozčlenění to, které si zpracoval Městský úřad Bílovec:



Průběh zadání veřejné zakázky

Zákon o veřejných zakázkách upravuje hned několik typů zadávacích řízení – otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog nebo zjednodušené podlimitní řízení⁵. Každý z těchto typů zadávacího řízení má své zvláštnosti a zákonem dané podmínky, proto je vždy na zvážení zadavatele, jakým způsobem se rozhodne veřejnou zakázku vypsat.

Standardním typem zadávacího řízení je otevřené řízení, které je také nejvíce transparentním. Tento typ zadávacího řízení nelze využít pouze v případě

zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti. Obec jako veřejný zadavatel se specifickými podmínkami musí počítat s tím, že u každého typu zadávacího řízení jsou pro ni s ohledem na typ řízení uvedeny případné další požadavky oproti běžným zadavatelům.

• Předběžné oznámení

Veřejný zadavatel má povinnost uveřejnit formou předběžného oznámení svůj úmysl vypsat nadlimitní a podlimitní veřejnou zakázku. Zahájit zadávací řízení je pak oprávněn nejdříve 1 měsíc od odeslání tohoto předběžného oznámení (uveřejňuje se na profilu zadavatele, o kterém bude ještě psáno níže).

Součástí předběžného oznámení je především odůvodnění účelnosti veřejné zakázky. Podrobnosti rozsahu odůvodnění pak stanoví prováděcí předpis⁶.

• Zahájení zadávacího řízení

Zadávací řízení je zahájeno odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění nebo odesláním výzvy o zahájení zadávacího řízení (dle

5) § 21 zákona o veřejných zakázkách

6) Vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky

jednotlivých typů řízení⁷⁾. Zahájení zadávacího řízení se uveřejňuje ve Věstníku veřejných zakázek, který je součástí Informačního systému o veřejných zakázkách. Tento systém spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

• Předmět zakázky

Vždy je nutné vymezit předmět jednotlivé zakázky tak, aby mohl dodavatel stanovit nabídkovou cenu. Při vymezování předmětu veřejné zakázky musí brát odpovědná osoba v úvahu konkrétní situaci zadavatele, meze jeho rozpočtu, situaci na příslušném trhu potenciálních dodavatelů. Odpovědná osoba by měla dopředu počítat s některými možnostmi, jako třeba s dodatečnými pracemi a službami, s potřebou je často opakovat či například prodlužovat v případě očekávaných událostí.

Při vymezení předmětu se nesmějí stanovovat diskriminační podmínky, které omezují možnost dodavatelů se přihlásit do zadávacího řízení. Vždy by mělo být cílem zadavatele obdržet co nejvíce nabídek, aby si mohl kvalitně vybrat. V ZVZ je také striktně zakázáno dělit veřejnou zakázku na menší zakázky tak, aby se zadavatel vyhnul složitějšímu postupu při zadání zakázky (např. z jedné zakázky dělením uměle vytvořit několik zakázek malého rozsahu).

• Zadávací dokumentace

V ní se vymezuje množství, druh a kvalita požadovaného předmětu zakázky. Popis předmětu veřejné zakázky by měl v zadávací dokumentaci být co nejjasnější. Minimální náležitosti zadávací dokumentace stanoví ZVZ ve svém ustanovení § 44 odst. 3.

Zadavatel musí být především v realizační fázi zakázky schopen kontrolovat splnění svého zadání, které formuloval právě pomocí zadávací dokumentace. Musí tedy být schopen určit přiměřené kvalifikační požadavky, finanční a technické podmínky. V zadávací dokumentaci také může informovat dodavatele o způsobu financování veřejné zakázky. V praxi je velmi často financována z externích dotačních zdrojů, a proto je vhodné do zadávací dokumentace uvést, že zadavatel má právo bez udání důvodu zakázku zrušit či že se může plnění veřejné zakázky zahájit až na písemnou výzvu zadavatele. Podle svého uvážení, ale přiměřeně podmínkám a rozsahu zakázky, může zadavatel určit také konečný termín předložení nabídky a termín požadovaného plnění. Plnění se může určit konkrétním datem či lhůtou.

V případě veřejných zakázek spolufinancovaných ze strukturálních fondů je třeba dávat zvláštní důraz na pečlivé administrativní zpracování, dodržení postupů daných vnitřními předpisy, splnění archivačních standardů. Projekty financované ze strukturálních fondů musí mít jednoznačný auditní záznam a v každé fázi řízení musí umožňovat kontrolu a dohledatelnost všech úkonů zadavatele.

Pokud jde o zadávací dokumentaci, bývá obvyklé v případech, kdy nepostačí elektronická dokumentace, požadovat po dodavateli úhradu nutných výdajů spojených s výrobou a poskytnutím zadávací dokumentace (náklady na pořízení kopií zadávací dokumentace atd.).

Ke zvážení je také možnost zadavatele v zadávací dokumentaci požadovat, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval části veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat jednomu či více subdodavatelům (může požadovat také uvedení identifikačních údajů těchto subdodavatelů). Zároveň také zadavatel může stanovit, u jakých částí zakázky si výslovně nepřeje, aby byly plněny subdodavatelem (plnění subdodavatelem však nelze zcela vyloučit).

• Nabídková cena

Doporučujeme, aby nabídková cena byla zpracována v Kč a aby byla uvedena jak bez DPH, tak s DPH, přičemž dodavatel vždy prohlásí, že nabídková cena zahrnuje veškeré náklady na splnění veřejné zakázky. Zadavatel by měl jednoznačně upozornit dodavatele na skutečnost, že zadávací cena podle jednotlivých položek je konečná a nemůže se v průběhu zakázky zvyšovat. Pokud by nastala mimořádná situace, která by vyžadovala provedení tzv. víceprací nebo zvýšení objemu služeb, doporučujeme vždy písemnou dohodu v této věci.

Doporučujeme také zpracovat tzv. kontrolní rozpočet, který spolu s odhadem skutečných nákladů, analýzou cen na trhu a zkušenostmi zadavatele, slouží jako podklad pro stanovení předpokládané ceny a následně pro kontrolu reálnosti nabídkové ceny.

• Nabídka dodavatele

Základním předpokladem pro účast na veřejné zakázce je podání nabídky ze strany dodavatele. V nabídce musí být uvedeny identifikační údaje uchazeče a návrh smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče a také údaje dle ustanovení § 68 odst. 3 ZVZ. Dalšími součástmi nabídky jsou pak dokumenty buď požadované ZVZ dle typu zadávacího řízení, nebo požadované zadavatelem v zadávací dokumentaci.

Dodavatel může podat vždy pouze jedinou nabídku a současně nesmí být uveden jako subdodavatel jiného dodavatele, který se uchází o stejnou zakázku. Je ale možné, aby více dodavatelů podalo společnou nabídku (pak se považují za jednoho uchazeče).

Nabídky musí být podány písemně – v listinné nebo elektronické podobě. Zadavatel pak eviduje všechny podané nabídky s uvedením pořadového čísla, data a času jejich doručení.

7) § 26 zákona o veřejných zakázkách

• Otevírání obálek

Pro otevírání obálek s nabídkami ustanoví veřejný zadavatel nejméně tříčlennou komisi (tuto funkci může plnit současně hodnotící komise jmenovaná zadavatelem). Otevírání obálek musí být zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Otevírání obálek se mají právo účastnit uchazeči, jejichž nabídky byly zadavateli doručeny ve lhůtě pro podání nabídek, a další osoby, o nichž tak stanoví zadavatel. O otevírání obálek či nabídek podaných v elektronické podobě poté sepisuje komise protokol.

• Hodnotící komise

Pro posouzení a hodnocení nabídek ustanovuje veřejný zadavatel hodnotící komisi. Komise musí mít alespoň 5 členů (u zakázek nad 200 mil. Kč bez DPH minimálně 7 členů). Je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, musí mít komise nejméně jednu třetinu členů s příslušnou odborností ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Členové hodnotící komise nesmí být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjati, zejména se nesmí podílet na zpracování nabídky, s ohledem na výsledek zadávacího řízení jim nesmí vzniknout osobní výhoda nebo újma, nesmí mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr. O své nepodjatosti učiní člen hodnotící komise písemně prohlášení veřejnému zadavateli na počátku prvního jednání komise nebo na počátku jednání, na němž je poprvé v komisi přítomen.

Pro potřeby jmenování členů hodnotící komise vede Ministerstvo pro místní rozvoj veřejně přístupný seznam hodnotitelů, do něž se zapisují fyzické osoby způsobilé hodnotit nabídky.

• Posouzení nabídek

Hodnotící komise posoudí nabídky uchazečů z hlediska splnění zákonných požadavků a požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách a z hlediska toho, zda uchazeč nepodal nepřijatelnou nabídku⁸. Nabídky, které tyto požadavky nesplňují, musí být vyřazeny.

O posouzení a hodnocení nabídek sepíše hodnotící komise písemnou zprávu, která obsahuje seznam posouzených nabídek, seznam nabídek, které byly hodnotící komisí ze zadávacího řízení vyřazeny (s uvedením důvodu), popis způsobu hodnocení zbývajících nabídek s odůvodněním, výsledek hodnocení nabídek, popis hodnocení jednotlivých nabídek v rámci všech hodnotících kritérií, a údaj o složení hodnotící komise. Zprávu pak podepisují všichni přítomní členové hodnotící komise.

• Hodnotící kritéria

Jednotlivé obce si podle svého uvážení mohou stanovit hodnotící kritéria a jejich váhu. U veřejné zakázky

by se neměla stanovovat jako hodnotící kritéria ta, která lze stanovit jako kvalifikační podmínky pro účast na výběrovém řízení. Pokud si v kvalifikačních podmínkách stanovíme nutnost předložit minimální počty referencí obdobných zakázek, minimální počet zaměstnanců nebo jiné kvalifikační předpoklady pro dané zakázky, není už vhodné tyto záležitosti hodnotit. Postačí pouze vyřadit firmy, které nesplňují naše kvalifikační podmínky. Rovněž doporučujeme neurčovat jako hodnotící kritéria záruční lhůty, dodací lhůty a jiné obchodní podmínky, které mohou být vymezeny podle požadavku zadavatele přímo v zadávacích podmínkách.

Za hodnotící považujeme kritéria, jež se vztahují k budoucímu plnění, nikoli osobě dodavatele. Kritéria, která se týkají schopnosti dodavatele plnit danou zakázku, patří do kvalifikace (obrat, pojištění, předepsané ISO, technické podmínky, počet zaměstnanců, seznam techniky, reference). Kvalifikační a hodnotící kritéria je nevhodné míchat. U veřejných zakázek podlimitních a nadlimitních je takové míchání dokonce zakázáno.

Tím, že nebudeme uměle zvyšovat počet kvalifikačních kritérií a budeme v případě precizně zpracované zadávací dokumentace uplatňovat kritérium ceny, se můžeme vyhnout sporům o subjektivní hodnocení jednotlivých nabídek.

• Výběr nejvhodnější nabídky

Zadavatel rozhodne o výběru nejvhodnější nabídky toho uchazeče, jehož nabídka byla podle hodnotících kritérií vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější nebo jako nabídka s nejnižší nabídkovou cenou⁹. Zadavatel pak má povinnost odeslat oznámení o výběru nejvhodnější nabídky do pěti pracovních dnů po svém rozhodnutí všem dotčeným zájemcům a všem dotčeným uchazečům.

• Uzavření smlouvy

Zadavatel uzavře s vybraným uchazečem smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vítězného uchazeče. Smlouva však může být podepsána až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky (nejpozději ale do 15 dnů ode dne uplynutí lhůty).

• Oznámení o výsledku zadávacího řízení

Veřejný zadavatel je povinen do 15 dnů od uzavření smlouvy odeslat oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění. Výsledek se opět uveřejňuje ve Věstníku veřejných zakázek.

8) § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

9) § 81 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

• Písemná zpráva

Zadavatel vyhotoví o každé veřejné zakázce písemnou zprávu. Tuto písemnou zprávu, jejíž náležitosti určuje ustanovení § 85 odst. 2 ZVZ, zadavatel uveřejní na profilu zadavatele nejpozději do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení.

Povinnost zrušení veřejné zakázky při jedné nabídce k hodnocení

Tato povinnost se do ZVZ dostala jeho již zmíněnou velkou „protikorupční“ novelou s účinností od 1. dubna 2012. Od té doby platí, že zadavatel musí zrušit zadávací řízení v případě, že obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jediná nabídka.

Jaký dopad bude mít toto nové opatření na zadávání veřejných zakázek obcemi, zatím není jasné. Jisté však je, že pokud by k této situaci docházelo opakovaně a obec by i po změně zadávacích podmínek a kvalifikačních kritérií musela znovu rušit zadávací řízení, může pak kvůli neustálému se prodlužování hrozit kolize s termíny danými např. poskytovateli dotace.

Povinnost zveřejňování informací

V souvislosti s novelizací ZVZ s cílem posílit transparentnost a průhlednost veřejného zadávání byl také posílen důraz na zveřejňování informací o veřejné zakázce. Zadavatelé tak zveřejňují informace buď ve Věstníku veřejných zakázek, nebo na profilu zadavatele.

Základní a důležité údaje, které kromě jiných od 1. dubna 2012 veřejný zadavatel na svém profilu zveřejňuje po skončení zadávacího řízení, jsou tyto:

- veškeré uzavřené smlouvy na veřejné zakázky v hodnotě nad 500 000 korun, včetně všech jejich změn a dodatků, a to do 15 dnů od uzavření smlouvy;
- vyšší skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky, a to nejpozději do 90 dnů od splnění smlouvy;
- seznam subdodavatelů dodavatele veřejné zakázky, jimž za plnění subdodávky uhradil dodavatel více než deset procent z celkové ceny veřejné zakázky (také nejpozději do 90 dnů od splnění smlouvy).

Co je vlastně profil zadavatele?

Dle definice ZVZ jde elektronický nástroj, prostřednictvím kterého zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám způsobem, který umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup a jehož internetová adresa je uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek.

Zjednodušeně řečeno jde o veřejně dostupné webové stránky, kde zadavatel bude zveřejňovat všechny

informace o veřejných zakázkách. Profil zadavatele však musí splňovat určité náležitosti, a proto nelze bez dalšího vysvětlení říci, že by se jako profil zadavatele daly plošně využít webové stránky obcí.

Prováděcí právní předpis¹⁰ stanoví, jaké náležitosti má profil zadavatele splňovat. Jde především o tyto náležitosti:

- musí být možné zjistit identitu zadavatele,
- informace na profilu zadavatele musí být dostatečně chráněné proti neoprávněné změně,
- záznamy musí obsahovat informaci o identifikaci osoby, která uveřejnila dokument, identifikaci dokumentu, datum a čas začátku a konce uveřejnění,
- informace musí být ve stanovené lhůtě přístupná nepřetržitě,
- časový údaj o zveřejnění musí být uveden s přesností na sekundu a získán z důvěryhodného měřidla času tak, aby odpovídal hodnotě koordinovaného světového času (UTC),
- internetová adresa profilu zadavatele musí být uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek, tak aby odkazovala přímo na internetovou stránku, na které jsou uveřejněny výhradně veřejné zakázky příslušného zadavatele,
- všechny dokumenty a informace, které byly uveřejněny na profilu zadavatele, musí být bezplatně veřejně přístupné po dobu nejméně 5 let od jejich uveřejnění.

Pokud tedy obec prostřednictvím administrátora zajistí, že budou její webové stránky splňovat výše uvedené náležitosti, pak bude moci svůj web použít jako profil zadavatele podle ZVZ. Musí pouze přesnou webovou adresu, kde budou informace zveřejňovány, nahlásit do Věstníku veřejných zakázek.

Pravomoci při zadávání veřejné zakázky

Při určování pravomocí při zadávání veřejných zakázek je třeba vycházet ze zákona o obcích. Statutárním zástupcem obce je starosta. Ten tedy jedná jménem města a vykonává funkci zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách. Platnost úkonů starosty ovšem podléhá pravidlům zákona o obcích, tedy schválení radou či zastupitelstvem města. Dále je v pravomoci obce vnitřním předpisem určit osoby, které budou pověřeny k určitým úkonům v určitém rozsahu. Stanovení příslušných kontrolních mechanismů, jako například podepisování více osobami či předkládání záměrů či výsledků, je samozřejmě namístě.

10) Vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele

Je na konkrétní obci a také na množství zakázek, jakým způsobem vymezit oprávnění pro jednotlivé referenty, vedoucí odborů, starosty či speciální komise pro zakázky v určitých finančních limitech. Doporučujeme, aby zakázky v řádu desítek tisíců zadával přímo vedoucí odboru či starosta. Pokud jde o zakázky v řádu statisíců, tam doporučujeme zavést kontrolní mechanismus, kdy vedoucí odborů či starosta mají povinnost předkládat jednotlivé nabídky ke spolum rozhodování další osobě či radě nebo komisi. V případě zakázek v řádu milionů (například u stavebních prací) doporučujeme schvalování v radě města, v případě větších či magistrátních měst jmenování stálé komise rady obce či města, která rozhoduje o zadávacích podmínkách výběrového řízení a o vítězném uchazeči.

Důležité změny v oblasti stavebních zakázek od 1. dubna 2012

Již několikrát zmíněná novela ZVZ přinesla řadu změn také do oblasti veřejných zakázek na stavební práce. Protože i tento typ zakázek je obcemi hojně zadáván, je nutné na tomto místě o těchto významných změnách informovat.

Zadávací dokumentace v případě veřejných zakázek na stavební práce musí nově obsahovat příslušnou dokumentaci a soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, vše v rozsahu daném prováděcím právním předpisem¹¹.

Pro zakázky na stavební práce pak platí ještě další podstatná novinka. Obchodní podmínky nově musí být zadavatelem stanoveny v souladu s prováděcím právním předpisem¹². Opatření má sloužit ke sjednocení různorodých podmínek ve stavebních zakázkách.

4.2 Příprava projektů, získávání dotací a grantů

Zeptáte-li se služebně starších kolegů v obci, určitě vám řeknou, že dotace nejsou pro obce nejlepší způsob financování potřebných záležitostí. Všichni by uvítali regulérnější a spravedlivější větší objem prostředků z podílu na sdílených daních. Ale podíváme-li se na dotace pragmaticky a z pohledu šetrného hospodáře, pak pokud zde dotace jsou, bylo by chybou je nevyužít.

Co je to projekt

Projekt představuje konkrétní akci, která má svého konkrétního nositele a která je připravena k realizaci. Projekty slouží k pozitivní změně dosavadního stavu a mají vždy svůj časový, prostorový a finanční rámec. Pokud se s projektem ucházíte o finanční podporu z různých grantových programů, zajímejte se o dvě

věci. V první řadě potřebujete vědět, jaké cíle sleduje ten, kdo podporu nabízí. Svým projektem mu pak musíte dát opravdu dobrý důvod, aby vám podporu poskytl. K tomu stačí si pozorně přečíst text výzvy k předkládání projektů. V cílech (zaměření) se program a projekt musí potkat. Druhou podmínkou, se kterou souvisí i budoucí úspěch a udržitelnost projektu, je vědět, co chci. Projekt by měl naplňovat vaši představu o rozvoji v obci, měl by navazovat na územní plán nebo jiné strategické dokumenty, které obec, respektive kraj, má. I to vám pak ulehčí život při zdůvodňování, proč by zrovna váš projekt měl být podpořen.

Co je to integrovaný plán rozvoje města nebo integrovaný projekt

Hovoříme-li o projektech a níže také o programech, je potřeba zmínit integrované soubory projektů, které spolu vzájemně souvisí (tématicky nebo územně). V současné době jsou známy pod pojmem integrované plány rozvoje měst. Jejich principem je snaha integrovat různorodé aktivity města, které spolu vzájemně souvisí a jejichž úspěch či neúspěch podmiňuje další, v budoucnu financované akce. Je to jakýsi „strategický plán města pro evropské fondy“, řečeno laicky.

V současnosti se integrované plány rozvoje měst týkají měst s počtem obyvatel nad 20 tisíc. Nicméně snaha spojit více aktivit obce pod jednu střechu bude i do budoucna mottem investic poskytovaných prostřednictvím dotací. Jmenovat se mohou různě, princip je však stejný: roztráštěné akce spojit, motivovat samosprávu ke spolupráci, a dosáhnout tak větší efektivity veřejných peněz.

Co je to program

Program – dotační program, dotační titul, grantový program či grantové schéma – je vždy veřejně vyhlášený a detailně popsaný režim rozdělování dotačních prostředků.

V programu se dočtete:

- na co je zaměřen (cíle a věcné zaměření programu),
- jaký objem finančních prostředků v sobě program nese,
- jaké typy projektů se mají předkládat (včetně jejich minimálního a maximálního finančního rozsahu),
- jací předkladatelé mohou předkládat projekty,
- jaká míra spolufinancování je vyžadována ze strany předkladatelů,

11) Vyhláška č. 230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr

12) Vyhláška č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce

- jaké formální a technické parametry mají projekty splňovat,
- kdo program řídí, kdo hodnotí a kdo schvaluje projekty,
- kam přesně a do jakého termínu se projekty podávají,
- kdo poskytne bližší informace (kdo je kontaktní osoba zodpovědná za konzultace s předkladateli).

Jakkoli se programy zpravidla snaží dát budoucím předkladatelům projektů přesnou instruktáž, vyplatí se záležitost s vyhlášovatelem ústně konzultovat a začít kardinální otázkou: **Hodí se náš projektový záměr k předložení do programu?** Odpovědi by mělo být buď jasné ne (taková odpověď vám alespoň ušetří čas a peníze), nebo lépe ano. V takovém případě je třeba se vyptat na to, jak správně projekt zaměřit, jaký finanční nárok je únosný atd. Zkrátka, je třeba přesně vědět, „co se chce“. A ještě něco: Nehněte se ze židle, dokud nedostanete jasné odpovědi v českém jazyce. Úředník, který mluví eurospeakem, tedy hantýrkou plnou anglicismů, si zaslouží, aby vám musel věnovat o to více času.

Ušít projekt na míru programu i potřebám obce se může jevit jako věc přespříliš složitá, což občas žadatele odrazuje. Je pravda, že náročnost zpracování projektu by měla odpovídat prostředkům, které lze získat, ale to už je jiná kapitola.

Typy programů

Pokus vyjmenovat všechny dotační programy, které jsou k dispozici na „dotačním nebi“, je pošetilost. Je jich opravdu velmi mnoho a navíc v čase podléhají změnám. Přesto se té nerozvážnosti zčásti dopustíme. Existují minimálně **tři hlavní okruhy dotačních a grantových programů, se kterými lze počítat v následujících letech:**

1. Dotační programy z českých veřejných rozpočtů

V tomto případě jde o dotace ze státního rozpočtu a rozpočtů jednotlivých krajů. Tyto programy se zpravidla dávají ve známost prostřednictvím webových stránek ministerstev a krajů, které se tedy vyplatí průběžně sledovat. Jejich nabídka se však postupem času zužuje, neboť veřejné rozpočty nesou tíhu spolufinancování evropských strukturálních fondů. Na vlastní dotace proto nemusí zbývat dost peněz. Výhodou získávání peněz z národních titulů je relativní jednoduchost zpracování žádosti. Nevýhodou naopak to, že jde většinou o poměrně nízké částky na úzce zaměřené projekty, a také to, že pravidla u jednotlivých programů se často velmi liší.

2. Operační programy strukturálních fondů EU

V letech 2007 – 2013 může Česká republika využít kolem 700 miliard Kč z evropských fondů (celko-

vá částka se bude blížit 1 bilionu Kč). I zde platí zásada, že peníze dostanou jen projekty dobře připravené, navíc takové, které splňují cíle operačních programů. Pro období 2007 – 2013 jsou připraveny tzv. **operační programy**, které v sobě nesou investiční i neinvestiční prostředky. Operační programy jsou jak tematické (zaměřené na určitý sektor české ekonomiky), tak územní (regionální operační programy nebo programy na přeshraniční spolupráci)¹³. V programech jsou rozepsány jednotlivé typy podpor. Pokud si u nich najdete odstavček s nadpisem „konečný příjemce“, zjistíte, že u většiny z nich jsou jako vhodné žadatele uvedeny obce (v případě pražských programů jsou to městské části). Šance na finanční podporu vašich projektů tedy tyto programy bezesporu nabízejí.

V roce 2010, kdy jste byli do zastupitelstva zvoleni, se prostor pro předkládání nových projektů zužuje. Nicméně nyní se dohadují podmínky pro období od roku 2014, a přestože peněz bude méně, stále bude existovat úrodná půda pro nové aktivity. Vaše projekty by proto do budoucna měly být cíleny na udržitelný rozvoj území vaší obce, měly by být investovány, a ne „projedeny“. Cílem evropských fondů je přinášet veřejný prospěch, především dlouhodobě udržitelný ekonomický rozvoj. Nízký ekonomický dopad či neúnosně dlouhá doba návratnosti investic mohou projekty poslat hluboko pod čáru kladně hodnocených akcí (*o hodnocení viz dále*).

3. Ostatní zahraniční dotační zdroje

Těch je opravdu velmi mnoho. Existují tzv. **komunitární programy**, které poskytují prostředky přímo z evropského rozpočtu. Jejich zaměření je velmi různorodé, podporují především přenosy a sdílení znalostí a zkušeností, inovace, vzdělávání, podporu kulturní spolupráce, vědu a výzkum, tj. hlavně tematické aktivity¹⁴. Kromě těchto programů existují i granty poskytované norskou a švýcarskou vládou¹⁵, či řada grantových programů poskytovaných zahraničními nadacemi.

Zpět k projektům – fáze přípravy a realizace

Má-li být příprava a realizace projektu věnována úspěchem, musí nutně projít několika fázemi.

Fáze 1 – Definice problému

V této úvodní etapě projekt vzniká. Nejdůležitější je jasná definice problému (důvod, proč chci projekt

13) Informace o nich najdete na <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013> a na dalších relevantních webových stránkách (například řídicích orgánů operačních programů).

14) Informace o těchto programech lze najít například na webových stránkách Centra pro zahraniční pomoc na adrese Ministerstva financí ČR www.mfcr.cz

15) Informace opět k dispozici na adrese Ministerstva financí ČR www.mfcr.cz

uskutečnit), zvažování cest a možností, jak problém vyřešit.

Obecní samospráva nepochybně dobře zná potřeby svých občanů a problémy, které je třeba postupně řešit. V ideálním případě jsou popsány ve strategickém plánu rozvoje obce, ale dobrým vodítkem jsou i územně plánovací dokumentace obcí. Plán, pokud je kvalitně zpracován a nemá ambici pouze dožít své dny v šuplíku starosty, zpravidla nabízí i typy **projektových záměrů**. Tedy takových plánů, jejichž realizace se jeví jako vhodná, efektivní, napomáhající k rozvoji obce. Do tohoto zásobníku projektů se pak často sahá právě v momentu, kdy se naskytne možnost financování z některého dotačního programu.

Vychází-li projektový záměr ze strategie či plánu rozvoje, lze předpokládat, že je jeho potřeba prokazatelně popsána a veřejně prodiskutována. Přesto se vyplácí před zahájením prací na projektu vyhlásit anketu či provést průzkum potřeby projektu a reakcí veřejnosti. V této úvodní fázi je třeba projektový záměr stručně popsat a ujasnit si jeho základní parametry.

Mezi otázky, které je teď třeba vyjasnit, patří zejména:

- Čeho chcete dosáhnout?
- Jaké konkrétní výsledky realizace projektu přinese?
- Jakým způsobem těchto výsledků dosáhnete?
- Za jakých předpokladů?
- Jaké alternativní možnosti se nabízejí?
- Jaké budou náklady na realizaci projektu?
- Z jakých zdrojů bude projekt financován?
- Jaká jsou rizika realizace projektu?

Výstupem úvodní fáze je obvykle stručný dokument, který obsahuje **základní popis projektu** (projektová idea). Ten lze využít například při prvotní konzultaci s lidmi zodpovědnými za vybraný dotační program. Také je ale velmi vhodné seznámit s takto zpracovaným záměrem zastupitelstvo a média.

Fáze 2 – Příprava projektové žádosti

V této etapě se projektový záměr dále rozpracovává a konkretizuje. Výsledkem pak je obvykle **návrh projektu**, zpracovaný ve formě požadované správcem příslušného programu.

Jednotlivé programy stanovují požadavky na parametry projektů v tzv. **výzvách k předkládání projektů**, které bývají doplněny o pokyny pro žadatele. Ty je třeba si skutečně pečlivě pročíst, protože „dábel se skrývá v detailu“. Vždy obsahují přesný termín podání projektu – konkrétní datum a konkrétní hodinu. Kdyby si dal někdo tu práci a dlouhodobě sledoval dění kolem předkládání projektů, zjistil by, že typickým žadatelem o dotace je bledý tvor s výraznými kruhy pod očima a s vyhaslým pohledem. Jinými slovy – nechat předložení projektu na poslední den

a hodinu znamená riskovat ztrátu šancí na dotaci. Takový postup se podobá spíše adrenalinovému sportu, jemuž je lépe se věnovat ve volném čase.

Fáze 3 – Hodnocení projektů

Tato fáze práce s dotacemi a evropskými fondy bývá často mytizovaná, zatracovaná a zpochybňovaná. Poďíváme se tedy pod ruce hodnotitelům, kteří dostanou vaše projekty na stůl. Je nutné předeslat, že při hodnocení za vás zpravidla bude mluvit pouze papír – nebudete mít šanci věci vysvětlit či doplnit. Hodnocení projektů u „evropských programů“ sestává ze dvou kroků.

1. Kontrola přijatelnosti:

- kontrola formálních náležitostí (zde vám dá slušný program šanci doplnit, pokud něco z požadované dokumentace chybí)
- porovnání cílů a zaměření projektu s cíli a zaměřením programu
- kontrola právního statusu žadatele (zda předkladatel patří mezi ty šťastné, kdo mohou projekty předkládat)

Verdikt tohoto hodnocení je buď *přijatelný*, nebo *nepřijatelný*. V tom druhém případě se vyřazuje z dalšího hodnocení, přičemž žadateli je výsledek sdělen společně s vysvětlením. Pokud je projekt uznán jako přijatelný, následuje další krok.

2. Hodnocení projektu (bodování):

- schopnost žadatele projekt realizovat a finančně „utáhnout“
- potřebnost projektu (zda řeší skutečný a prokazatelný problém)
- kvalita projektu
- zda je projekt reálný a dobře promyšlený
- zda přináší správně zvolený recept na řešení popsaného problému
- zda je hospodárný (je zvoleno nejhospodárnější řešení?)
- zda je dostatečně efektivní (přinese za požadované peníze potřebné dopady a výsledky?)

Znalost kritérií hodnocení a systému bodování projektů je pro získání peněz z programu zásadní.

Proto o tyto informace požádejte, pokud nebudou v programu přímo nabídnuty. Máte na ně právo. Jakkoli bývají evropské fondy zatracovány pro vysokou míru byrokracie a složitosti, nelze jim upřít, že jejich systémy přinesly i do českého „dotačního rybníčku“ vysokou kulturu zacházení s veřejnými prostředky. To se projevuje mimo jiné i v systému hodnocení projektů.

Fáze 4 – Podmínky realizace a financování

Po výběru a schválení projektu příjemce dotace

a správce programu (řídící orgán) jednají o podmínkách realizace a financování projektu. Výstupem jednání je obvykle **smlouva o přidělení dotace**, která stanoví závazky a povinnosti obou stran. Součástí každého projektu je i dohodnutý systém pro monitorování jeho realizace a hodnocení dosažených výsledků. Každý program stanovuje svůj způsob proplácení dotace. Některé programy připouštějí zálohové platby, některé průběžné financování (u českých dotačních titulů přes tzv. limity; u nich je principem otevřený účet u vybrané banky s předem daným a schváleným limitem dotace, z něhož se faktury proplácují přímo dodavatelům). „Evropské“ programy vesměs nabízejí pouze zpětné financování po etapách či celých projektech. Způsob financování je tedy třeba si včas prostudovat a přizpůsobit mu finanční plánování. To bývá chvíle pravdy: uvědomíte si totiž, že **finanční zátěž v režimu zpětného financování nepředstavuje pouze vaše vlastní spolufinancování, nýbrž že je třeba počítat i s překlenutím etap či financováním celého projektu** (a mnohdy i s úroky z úvěrů).

Dočetli jste až sem? Padají na vás chmury z toho, jak je vše složité? Pak si vzpomeňte na začátek. Na ten vynikající projektový záměr, který pomůže vaší obci. Budete-li **včas, řádně a důsledně konzultovat všechny otázky s řídicím orgánem**, váš záměr se nepochybně uskuteční.

Fáze 5 – Závěrečné zhodnocení

Po úspěšném ukončení projektu se zpravidla stíhají pásky a otevírá šampaňské. Zatímco problémy, rizika a tíha realizace projektu spočívá na bedrech několika statečných jedinců, najednou je těch, kdo mají zásluhu, víc než hub po dešti.

Raději se zaměříme na fázi závěrečného zhodnocení. Jeho účelem je odhalit úspěch i případný neúspěch, analyzovat jeho příčiny a poučit se z něj. Zejména naplnění cílů a dosažení výsledků je hodno zvláštního zřetele. A poučení se bude hodit – vždyť přece další projekty budou následovat.

Lidé kolem projektů

Mnohé obce dosud podceňují potřebu dostatečného personálního zabezpečení přípravy a realizace projektů. Nebývá vždy nejlepší spoléhat se pouze na odborné firmy zabývající se zpracováním projektů. A tak se projekty přidělují pracovníkům úřadů k jejich každodenní operativní činnosti. Máloukterá z menších obcí si dnes dovolí mít pracovníka vyčleněného pouze na projekty. Tam, kde si tento „luxus“ dovolili, však mají zkušenost, že maximálně do dvou let se jim tento pracovník, je-li kvalitní, bohatě zaplatil.

Jako zastupitelé máte též jedinečnou možnost zapojit se do všech fází projektového cyklu. Záleží na vašich odborných předpokladech a časových možnostech. Především můžete zásadně přispět k vytváření pod-

mínek a tvůrčí atmosféry pro kvalitní projekty obce. Zanedbatelný není ani váš vliv při rozhodování o tom důležitém – o financích.

Na počátku každého projektu by měl být ustaven **projektový tým. Měl by zahrnovat minimálně:**

- vizionáře, kteří zpravidla stojí u prvotního nápadu,
- realizátory, tedy lidi ochotné a schopné uskutečňovat myšlenky jiných,
- analytiky a „dotahovače“, co včas upozorní na rizika, projekt napíše a dotáhnou do závěrečného vyúčtování,
- manažera – silnou osobnost, jež bude projektu získávat potřebnou podporu a bude schopna realizaci projektu kvalitně řídit.

Nejčastější úskalí při přípravě a realizaci projektů

Následující výčet nejčastějších rizik a úskalí sepsaný na základě praktických zkušeností dokresluje, jak velký problém přináší podcenění přípravy a personálního zajištění.

- Projekty neřeší skutečné problémy příjemců (někdy vznikají jen s vidinou možnosti získání peněz).
- Projekty nemají politickou podporu nebo nejsou založeny na partnerství.
- Cíle projektu nejsou jasně a realisticky definovány a nejsou provázány s cíli programu; žadatel si často neuvědomuje, že musí svůj projekt přizpůsobit programu (a ne naopak).
- Výsledky projektu se zaměřují za cíle (typickým příkladem může být projekt na výstavbu komunikace – cílem projektu je zlepšit dopravní dostupnost, nikoli silnice sama, která je výsledkem projektu).
- V projektovém týmu není jasně definována dělba odpovědností, může se například sejít příliš mnoho manažerů nebo naopak v něm není manažerem nikdo.
- U projektu je zanedbáno průběžné monitorování a včasná signalizace problémů. Je podceněna důležitost splnění všech, často jen zdánlivě formálních náležitostí (například pravidla publicity).

4.3 Strategické plánování

V některých obcích, zejména v blízkosti velkých měst, to někdy vypadá jako nová kolonizace. Všude se bouřlivě staví, ať už je to výstavba rodinných domů, průmyslových a nákupních zón, nebo výstavba sítí a komunikací. Tomuto procesu obce nezdírká jen pasivně přihlížejí, místo aby ho aktivně ovlivňovaly prostřednictvím poučeného uplatňování nástrojů, které jim poskytuje právo. To zdůrazněme. Některí místní politici totiž poté, co jim celý proces začal přerůstat přes hlavu (o jiných důvodech raději ani nepřemýšlejí), volili jako záchranu postupy na hranici práva

a často i za ní. Čímž bohužel zájmům své obce víc ublížili, než pomohli.

Jak poznáme dále, obce mají k dispozici řadu efektivních nástrojů k rozhodování; musí však být s jejich užíváním náležitě seznámeny a musí je používat po učeně. I dobrými a ostře nabroušenými nástroji se dá dílo pokazit. Obec, jako každý územně správní celek, musí takřka denně reagovat na tlak investorů i drobných stavebníků. Musí se proto naučit rozhodovat o správě území nejen dobře, ale také efektivně a pokud možno rychle. Stavební zákon a územní regulativy jsou jistě složité, ale při rozhodování jde velmi často o **typizované situace**. Ty lze rychle rozpoznat a efektivně na ně reagovat, aby „domorodci“ neskončili na okraji nějaké průmyslové megazóny jako v rezervaci. Obec se sice v mnoha ohledech chová jako firma, avšak firmou není a systém kolektivního rozhodování v duchu demokratických principů správy je často málo efektivní tváří v tvář skutečným velkým firmám. Zkušenosti z tohoto vztahu ovšem mohou posloužit i při rozhodování o dalších záležitostech obcí.

V případě velkých investic v daném prostoru bývá obec v několikeré nevýhodě. Ve srovnání s investorem obvykle nedisponuje odborným aparátem stejné úrovně. Navíc ji reprezentují politici různého zaměření, v důsledku čehož bývá její rozhodování výslednicí kompromisů a postrádá „efektivitu“ rozhodování firemního, které je koncentrovanější a lépe plánované. Obec může v těchto situacích využívat jen omezeného množství nástrojů, mezi nimiž tím nejpodstatnějším je **dlouhodobější program rozvoje obce** vtělený do některých právních a odborných dokumentů: strategického plánu, územního plánu, regulačního plánu, územní studie a podobně. Mezi nástroje dnes uvedené ve stavebním zákonu, jejichž povaha je ekonomická, patří dohoda o parcelaci a zejména plánovací smlouva mezi obcí a investorem.

Existují pouze dva skutečně účinné nástroje rozhodování obce: **prostorový/územní plán, popřípadě regulační plán** (vydáváné formou opatření obecní povahy) a **rozpočet**. „Zastupitelstvu obce je vyhrazeno a) schvalovat program rozvoje obce, b) schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce...“¹⁶. Oba tyto nástroje, mající zákonnou oporu, mohou v koordinaci a spolupůsobení zásadně ovlivnit (pozitivně nebo negativně) rozhodování politické reprezentace a úřadu obce, a to jednak v perspektivě dlouhodobé (**strategie**), jednak v perspektivě střednědobé (**taktika**) a konečně v perspektivě krátkodobé (**operace**). Nastavením pravidel a v jejich rámci jednotlivými rozhodnutími lze dosáhnout značných úspor prostředků a času, zefektivnit samosprávu obce i případný přenesený výkon státní správy.

S přihlédnutím k územně plánovací činnosti a správě obce lze tyto nástroje podle jejich převažujícího

charakteru uspořádat do tří skupin, a to na **nástroje převážně povahy**:

- ❖ **politické (plánovací/programové)**
 - > program územního rozvoje obce/strategický plán/operační plán
 - > územně plánovací dokumentace
 - územní plán/vymezení zastavěného území
 - regulační plán (z podnětu nebo na žádost)
- ❖ **právní**
 - > územní řízení/zjednodušené územní řízení/územní souhlas
 - > stavební řízení obecné/zkrácené stavební řízení/ohlášení stavby a stavby neohlášené
 - > stavební řízení speciální (pozemní komunikace, dráhy, letecká doprava, vodohospodářství)
 - > jiná související správní řízení, pokud nejsou vedena v přímé souvislosti s výstavbou
- ❖ **ekonomické**
 - > rozpočet (včetně diverzifikovaných forem financování/dotace/úvěry)
 - > plánovací smlouva a dohoda o parcelaci
 - > úprava vztahů v území

Co je strategický plán

Mezi programem rozvoje obcí a územně plánovací dokumentací existuje ze zákona vazba pouze nepřímá – **obec je výslovně zodpovědná¹⁷ za schvalování programu rozvoje svého území a je povinna tento rozvoj sledovat a kontrolovat**. To lze vskutku účinně konat pouze tehdy, může-li obec ovlivňovat vznik a užívání územně plánovací dokumentace. Program rozvoje obce má v tomto smyslu ambivalentní postavení; je vstupním dokumentem – strategií rozvoje a zároveň jedním z výstupních dokumentů, jímž se výsledky územního plánu aplikují v území.

Ani jednu z těchto rolí dosud programy rozvoje obcí zcela nenaplnují. Zejména nejsou plnohodnotným strategickým politickým dokumentem, který by dával dalším územně plánovacím činnostem základní rámec. Nepochybně proto, že úvodní fáze vzniku územního plánu do jisté míry tento strategický dokument předchází, popřípadě ho doplňuje (průzkumy a rozbor). Obdobně jako s územními plány to vypadá s rozpočty a hospodářskou politikou obcí obecně. Jsou samozřejmě výjimky, ale situaci ovlivňuje fakt, že čím menší obec, tím méně kvalifikovaných odborníků.

Zvláštním případem je možnost **pořizovat územně plánovací dokumentaci pro mikroregiony**, tedy pro více obcí najednou. Tomuto přístupu otevřela cestu nová právní úprava místní územní samosprávy.

16) § 84 odst. 2 písm. a) a b) obecního zřízení

17) § 84 odst. 2 písm. a) obecního zřízení

vy¹⁸. Systém by nepochybně mohl vést k podstatné šetrnosti při vynakládání finančních a dalších prostředků, k soustředěnosti činností, a tudíž účelnosti a účinnosti zpracovávané dokumentace.

Pojem **strategický plán** není, a to ani ve spojitosti s kraji či státem, v českém právním řádu výslovně vymezen. Jeho postavení a definice je předmětem vyjasňování. Proto lze ze širších právních a věcných souvislostí pouze naznačit, co se tímto dokumentem rozumí a jaký je jeho smysl. V této době jím především rozumíme nikoliv samostatný (právně relevantní) dokument, nýbrž **metodu**, s níž lze stanovovat základní vývojové koncepce obce.

Základem této metody je **SWOT analýza**¹⁹. Spočívá v analýze a vyhodnocení silných a slabých stránek stavu a vývoje určité skutečnosti (například vývoje obce), z nichž lze dovodit vnitřní a vnější příležitosti a hrozby. Vzájemnou interakcí faktorů silných a slabých stránek na jedné straně vůči příležitostem a nebezpečím na straně druhé lze získat kvalitativně nové informace. Základním cílem je si v jednotlivých oblastech tyto vnitřní a vnější faktory uvědomit, silné stránky stejně jako příležitosti maximálně rozvinout, slabé stránky a ohrožení eliminovat, například prostřednictvím řízení rizik. Smyslem a účelem je vyvodit z těchto poznatků vize, jejichž naplnění bude obec sledovat a postupnými kroky naplňovat.

4.4 Územní a regulační plán

Co je územní plán, jaký má smysl?

V každé obci nastává v běžném životě **střet různorodých zájmů** při uspořádání a využívání území, a to

- **soukromých zájmů navzájem** – například mezi vlastníky pozemků, jejich uživateli, podnikatelskými subjekty nebo občanskou veřejností,
- **soukromých zájmů se zájmy veřejnými** – zejména při prosazování veřejně prospěšných opatření umožňujících rozvoj obce (rozvoj infrastruktury a podobně),
- **veřejných zájmů navzájem** – musí-li být například rozhodnuto mezi vybudováním místní silnice, tedy veřejným zájmem na rozvoji infrastruktury, a zájmy na ochranu přírody a krajiny nebo na ochranu památkově cenného území, tedy rovněž zájmy veřejnými.

Nejčastěji se opakují:

- problémy s infrastrukturou dopravní i technickou, především se špatnou obslužností území, málo kapacitními sítěmi infrastruktury a obecně s devastovanou infrastrukturou,
- problémy s péčí o přírodu, z nichž nejpálčivěji bývají obvykle pocítovány problémy s vodou,

- problémy s kulturou, především s její dostupností a kvalitou,
- problémy demografické a obecně sociální, velmi často sousedské spory a nezájem o věci veřejné,
- problémy s nedostatky ve službách a se špatným stavem tzv. občanské vybavenosti, včetně nedostupnosti správních orgánů v běžném životě potřebných,
- nedostatky při využívání vlastních zdrojů a neschopnost (nepřipravenost) je vhodně využívat,
- nedostatek finančních zdrojů – vždy.

Většina těchto problémů, prakticky všechny, bývají rovněž ve větším či menším rozsahu předmětem územního (nebo lépe prostorového) plánování. Tato publikace chce poskytnout alespoň základní orientaci, kam patří územní plánování v celkovém systému správy obce a v rozhodování o jejím vývoji. Je totiž jenom jeden přístup snazší než nepoučené přijímání – nepoučené odmítání.

Čím méně prostředků má obec k dispozici, tím přesnější a ucelenější musí mít informace, a tím jasnější představy o vývoji obce. Bude se totiž muset mnohem kvalifikovaněji rozhodovat, jak se svými omezenými prostředky naloží, případně kde obstará další **finanční prostředky nezbytné pro uskutečnění životně důležitých rozhodnutí a investic**:

- z finančních zdrojů (fondů) mezinárodních, státních či krajských,
- z kooperace s jinými obcemi a společným sdružením prostředků,
- popřípadě sdružením prostředků obce s prostředky soukromými v rámci například „plánovací smlouvy“.

Soukromé zájmy v území vycházejí především z práv na seberealizaci a na **výkon vlastnických práv**, neboť každý má právo konat činnosti ve svém zájmu a vlastnit majetek. Přitom platí, že veškeré činnosti a veškeré podoby vlastnění jsou si rovny a že **omezena** mohou být práva konat činnosti ve svém zájmu a vlastnit majetek **jen na základě zákona a pouze ve veřejném zájmu**.

Typickým **veřejným zájmem** je vytváření podmínek pro péči o život a zdraví, o životní prostředí. V jeho rámci péče o přírodu, krajinu a péče o kulturní bohatství, jak je vymezuje Listina základních práv a svobod. Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové

18) Novým zákonem o obcích (obecní zřízení), zákonem o krajích (krajské zřízení) a zákonem o hl. městě Praze

19) Zkratka anglických slov **Strengths** (silné stránky), **Weaknesses** (slabiny), **Opportunities** (příležitosti) a **Threats** (hrozby)

bohatství přírody a kulturní statky (zejména památky) nad míru stanovenou zákonem. (*Výmezení veřejného zájmu najdete též ve vysvětlivce úvodu kapitoly 5 této příručky.*)

Při správě území obce, při každodenním rozhodování o jeho využívání a uspořádání, nastává tedy nejčastěji **střet mezi právem a zájmem vlastníků nakládat s vlastním majetkem** (tzn. majetek držet, nakládat s ním, užívat jej a brát z něho plody) na straně jedné a na straně druhé **právy a zájmy chráněnými instituty péče o kulturní a přírodní a krajinné bohatství nebo péče o zdravé životní podmínky**.

Mají-li být při utváření (uspořádání a využívání) území chráněna dostatečně účinně zmíněná práva, musí být územní plánování především **dialogem** mezi všemi, kdo obývají, popřípadě i spravují určité správní území, tedy **mezi**:

- jednotlivými občany a jejich sdruženími, respektive obecně veřejností,
- vlastníky a podnikatelskými subjekty,
- politickou reprezentací,
- pořizovateli i zpracovateli (projektanty) územního nebo regulačního plánu.

Základním posláním této veřejné rozpravy je totiž dosáhnout **přiměřené shody** všech, kdo využívají území obce, o správě tohoto území a **stanovit podmínky pro kvalifikované rozhodování o jeho vývoji a správě a o způsobech jeho utváření** – tedy uspořádání jeho jednotlivých částí a o způsobech jejich využívání.

V tomto pojetí pak musí územní plánování především:

- vytvářet otevřený informační systém skýtající všem, kdo o to projeví zájem, **maximum informací o území a jeho vývoji** a umožňující na jedné straně vytvářet prostor pro rozvoj individuálních aktivit a individuální a skupinové rozhodování a na druhé straně vytvářet věcný rámec k tvorbě programů a politik obce jako celku;
- skýtat podmínky pro účinné a účelné **uplatňování osobní odpovědnosti** – a to na té úrovni, která je pro osobní, skupinové i institucionální rozhodování nejvhodnější (zásada subsidiarity);
- spoluvytvářet právní rámec pro správu území **správním rozhodováním** (v řízení územním, stavebním a speciálních řízeních souvisejících, konaných podle zvláštních předpisů, pokud se tak neděje v přímé souvislosti s výstavbou), a tím poskytovat právní jistotu občanům a určitost vztahům, do nichž vstupují;
- skýtat podmínky pro pružné a zpětnou vazbou kontrolovatelné **uplatňování územně plánovacích dokumentací** a vytvářet v tomto směru účinný tlak systémem aplikačních a kontrolních mechanismů.

Územní plánování je činnost obvyklá v celém civilizačně vyspělém světě. Není a nemá být projektováním „světlych zítřků“, nýbrž soustavnou činností, řešící v dosažitelné úplnosti podmínky využití území, stanovující zásady jeho uspořádání a využívání území. Ve smyslu stavebního zákona je územní plánování povoláno vytvářet předpoklady k dosahování trvalého souladu přírodně krajinných, sociálně ekonomických a civilizačně kulturních hodnot v území.

Účelem územního plánování je zejména:

- zjišťovat a posuzovat **stav a vývoj** území a shromažďovat, spravovat a poskytovat o tom informace,
- **stanovovat koncepci vývoje území a podmínky pro jeho utváření**, pro správu území v její věcné a časové posloupnosti a prokazovat (veřejný) zájem na provedení změn v území.

Území však musí být chápáno v územním plánování nejen v technickém smyslu slova, nýbrž jako **celistvý prostor sociální, ekonomický, přírodní a kulturní**. Územní plánování představuje vyhodnocení vývojových (nikoli pouze rozvojových) možností a předpokladů území v časové posloupnosti a funkční hierarchii. Smyslem územního plánování je co nejméně bránit přirozenému vývoji územního celku a v určitých případech ho rozmyslným a vhodným způsobem posilovat stanovováním přiměřených kritérií vhodných a nutných pro umístování a uskutečňování činností v území.

Stanovování kritérií (regulačních podmínek – regulativů a limitů) tak nemá (a nesmí mít) v žádném případě smysl pouze omezující. Naopak, musí ve společnosti probouzet schopnosti pro **nalézání nových řešení**, musí k nim motivovat a iniciovat je, musí posilovat přirozený růst a vývoj a zejména – musí vést k vůli a ochotě společnosti zodpovědně pečovat o svět a kultivovat jej a sebe s ním.

Nejvýznamnější součástí územního plánování je jeho stránka procedurální, které budeme věnovat zvláštní pozornost zejména ve vztahu k ochraně práv všech zúčastněných.

Území obce zahrnuje lokality různého charakteru s různými možnostmi využití, danými jeho přírodními, kulturními, sociálními, ekonomickými, technickými (stavebními) podmínkami. Prvotní snahou pořizovatele a zpracovatelů územního plánu by měla být snaha překonat pohled na obec jako na kaleidoskop víceméně „monofunkčních“ lokalit (to jest území určených buď výlučně jediné, nebo jedné absolutně převažující formě využití – „monofunkční“ zónování) a **navrátit obcím mnohohrstevnatost využití jejich území, avšak zároveň vymezit jasně hranice zastavění území a rozlišit přesněji území urbanizované a území přírodně krajinné**, vytvořit podmínky pro jeho ochranu.

Závazné podmínky uspořádání území pro účely územních plánů obsahují:

- funkční souvislosti určení závazných podmínek **členění a míry zastavitelnosti**, respektive nezastavitelnosti území a způsobu zastavění (území zastavěná a zastavitelná; území nezastavěná a nezastavitelná)
- určení závazných podmínek **uspořádání** podle měřítka území (měřítko, dosah)
- určení závazných podmínek pro provádění **změn v území**, a to podle míry těchto změn (území stabilizovaná, transformační a rozvojová)

Stabilizovaná, transformační a rozvojová území

Území stabilizovaná jsou ta, u nichž lze předpokládat jen malé a nepříliš významné změny. Území transformační (přestavbová) jsou různým způsobem postižená, a lze očekávat nebo bude nutno podnitit jejich obnovu a rozvoj. Území rozvojová jsou především území s nově navrhovaným využitím, která vytvářejí územní zálohu rozvoje obce. **Rozlišujícím znakem** stabilizovanosti, transformovatelnosti či rozvojovosti území není však pouze stavební struktura; soubor rozlišujících znaků zahrnuje i hlediska ekonomická, sociální a přírodní.

S ohledem na popsané rozlišování území platí, že **regulační plány se zpracovávají prvořadě pro území rozvojová a transformační**, není-li transformací pouze dílčí zásah do struktury a funkcí území.

Využívání území (funkce)

Územně plánovací dokumentace ve formě územního nebo regulačního plánu obce má určit především závazné podmínky pro využívání jednotlivých ploch a pozemků na území obce. Stanovení těchto závazných podmínek funkčního využití (a uspořádání) se musí v územním plánu odvíjet především od uspořádání území **podle převažujících funkcí a různorodosti využití** (bydlení, služeb, výroby, rekreace, sportu, přírody a krajiny). Pravidelnou součástí funkčního využití (a uspořádání) území je určení závazných podmínek **přípustnosti činností**, přičemž se obvykle rozlišuje mezi činnostmi obvyklými a přípustnými, pro dané území základními a charakteristickými, a činnostmi podléhajícími zvláštnímu režimu implementace, tedy činnostmi, o nichž nutno jednotlivě rozhodnout (činnosti podmíněně přípustné a činnosti nepřípustné).

Významné je také určení závazných podmínek **intenzity (režimu) využití, popřípadě uspořádání území**, a to v případech, s nimiž se spojuje nějaký významný urbanistický důsledek s právními souvislostmi.

Obsah územního plánu

Základní ustanovení k územnímu plánu obsahuje stavební zákon²⁰, podrobnosti k obsahu a formě stanovuje prováděcí vyhláška²¹.

Obsah a strukturu tohoto dokumentu nutno zpracovávat vždy samostatně, s přihlédnutím k místním podmínkám, velikosti a charakteru obce, struktuře a hierarchii jejích problémů. V prováděcí vyhlášce uvedená osnova je jen rámcovým vodítkem bez zjevného systematického uspořádání.

Vymezování zastavěného území

Jeho účelem je do určité míry nahradit neexistenci územního plánu, a umožnit tak snadněji rozhodovat o investicích a činnostech v území. Nebude-li totiž pro území vydán územní plán a nebude-li vymezeno zastavěné území, zůstává vodítkem pro rozhodování v zastavěných a zastavitelných územích intravilán z poloviny 60. let minulého století, což je podklad věcně zcela nevyhovující, ba zavádějící. I v případě vymezení zastavěného území jde o **náhražku standardních postupů**, jimiž nelze plnohodnotnou územně plánovací dokumentaci zcela nahradit. Tímto postupem nelze například vymezovat veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

Vymezování zastavěného území vydává **rada obce**. Jde o zjednodušený proces, jehož výsledkem je možnost výstavby v přesněji definovaném věcném a právním rámci. Jelikož vymezení nenahrazuje územně plánovací dokumentaci, nebude například ve většině případů postačovat pro podporu žádostí o přidělení finančních prostředků ze strukturálních zdrojů. Na druhou stranu v případě **obcí menší velikosti**, které se nebudou o takové finanční prostředky ucházet, může toto řešení představovat jednodušší cestu k rozhodování o vývoji území a jeho správě, aniž bude vázáno na složité procesy pořizování územně plánovací dokumentace.

Regulační plán

Podrobnosti k jeho obsahu a formě stanovuje příslušná vyhláška²².

Územní plánování směřující k regulačnímu plánu je zaměřené na **detail území**, s převahou prvků uspořádání (struktury) nad stanovováním podmínek pro využití (funkce) příslušejícímu přednostně (byť nikoliv výlučně) územnímu plánu. Nezapomeňme přitom, že nejde jen o srozumitelnost „regulativů“ cílených na jeden blok či pozemek/parcelu, ale i o srozumitelně vyjádřenou celkovou koncepci řešení.

Je nutno mít na paměti, že ani regulační plán není ještě přímým projektem a nemá tento nárok vznášet. Je základním referenčním rámcem, společenstvím

20) § 43 až 57 stavebního zákona

21) Vyhláška MMR č. 500/2006 Sb. vymezuje obsah zadání, návrhu územního plánu a důvodové zprávy v přílohách čl. 6 a 7.

22) Vyhláška MMR č. 500/2006 Sb. vymezuje zadání regulačního plánu, jeho obsah, a důvodovou zprávu k regulačnímu plánu v přílohách čl. 9 a 11.

akceptovaným, ve kterém je architektům a inženýrům zpracovávajícím konkrétní projekt dáno se pohybovat. Detailní řešení veřejných prostranství bude často účelné hledat i dalšími formami – například urbanistickými a architektonickými soutěžemi.

Na druhou stranu regulační plán není jen malý územní plán. Jde o **svébytný dokument**, s jehož pořízením a vydáním spojuje stavební zákon celou řadu významných právních důsledků. Regulační plán umožňuje nahradit zcela nebo zčásti vybrané typy územních rozhodnutí²³, sloučit řízení územní a stavební²⁴, umožňuje v navazujícím stavebním řízení nepřihlídnout k připomínkám a námitkám účastníků²⁵, jestliže tyto připomínky a námitky mohly být vzneseny v procesu projednávání regulačního plánu, umožňuje různé formy doručování různým skupinám účastníků řízení²⁶.

Regulační plán lze pořizovat z podnětu celé řady subjektů, což se blíží tradičnímu pořizování územně plánovací dokumentace obce s její významnou aktivitou. Územnímu rozhodnutí se více blíží regulační plán na žádost konkrétního vlastníka, investora. Jeho pořizování je poněkud jednodušší, avšak zároveň jsou mnohé náležitosti přeneseny na tyto osoby – plánovací smlouva s obcí, dohoda o parcelaci. Bez uzavření plánovací smlouvy, která určí podíl investora – žadatele o vydání regulačního plánu na pokrytí

nákladů s novou či rozšířenou infrastrukturou, nemusí obec vydat souhlas s pořízením regulačního plánu. Dohoda o parcelaci může stanovit rozdělení nákladů (a případných přínosů) investorské činnosti mezi jednotlivými vlastníky dotčených nemovitostí v dané lokalitě, ovšem není výslovnou podmínkou pro vydání regulačního plánu, na rozdíl od plánovací smlouvy.

Obdobně jako v případě zásad územního rozvoje krajů a územních plánů obcí je při zpracovávání těchto dokumentů nutno pracovat s obsahem a jeho strukturou vždy samostatně, s přihlídnutím k místním podmínkám, velikosti a charakteru řešené části území, strukturu a hierarchii jeho problémů.

Při rozhodování o potřebě územně plánovací dokumentace je vhodné mít k dispozici:

- dostatek vstupních informací (základní údaje, struktura zastavění, příroda a krajina, infrastruktura, politika a majetek) a jejich vyhodnocení,
- politicky dohodnutý program rozvoje obce,
- osobu vhodnou pro pořízení dokumentace,
- dohodu s okolními obcemi.

23 § 78 odst. 1 stavebního zákona

24 § 77 odst. 2 stavebního zákona

25) § 4, § 89 a § 114 stavebního zákona

26) § 87 odst. 1; § 92 odst. 3 stavebního zákona

Přehled nejvýznamnějších dotčených správních orgánů, jejichž činnost souvisí podstatně s výstavbou²⁷

PŘEHLED DOTČENÝCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ (DSÚ/DOSS)

orgány státní správy na úseku péče o zdravé životní podmínky

- humánní hygiena [zákon č. 258/2000 Sb. – § 80 odst. 1 písm. r); § 82 odst. 2 písm. j); § 94 odst. 1]
 - > lázeňství [zákon č. 164/2001 Sb. - § 37; § 38]
- veterinární hygiena [zákon č. 166/1999 Sb. – § 49 odst. 1 písm. i) a j); § 56 odst. 1; § 76 odst. 1; § 77a]

orgány státní správy na úseku péče o přírodní složky životního prostředí

- posuzování vlivu na životní prostředí [EIA – zákon č. 100/2001 Sb.; OS - § 10i; § 21 písm. k); § 22 písm. d)]
- příroda a krajina [zákon č. 114/1992 Sb.; obecně § 77 odst. 2 písm. j); § 77a odst. 3 písm. y); § 78; § 79 odst. 3 písm. u); § 90 odst. 1; § 67; OS – § 70]
 - > krajinný ráz [KR – § 12]
 - > kácení dřevin rostoucích mimo les [KDř – § 8]
 - > výjimky z chráněných území a lokalit [ZChÚ – § 44; § 45a an.]
 - > výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů fauny a flóry [ZChDF+F § 56 a 57]
- zemědělský půdní fond [ZPF – zákon č. 334/1992 Sb. – § 5 odst. 2; § 5 odst. 3; § 15 písm. d); § 17 písm. a); § 17a písm. a); § 18 odst. 1; § 21 odst. 2]
- pozemkové úpravy [zákon č. 139/2002 Sb. – § 2; § 20 odst. 1 písm. d)]
- lesy [zákon č. 289/1995 Sb. – § 14 odst. 2; § 48 odst. 2 písm. b) a c); § 48a odst. 1 písm. a) až c); § 49 odst. 3 písm. c); § 58 odst. 2]

27) Nový stavební zákon v praxi, Praha 2007, nakladatelství GRADA

- ovzduší [zákon č. 86/2002 Sb. – § 17 odst. 1 písm. a) a b); § 17 odst. 3; odst. 4, odst. 7, odst. 9 a odst. 10; § 43 písm. l); § 46 odst. 1 písm. l); § 48 odst. 1 písm. u) a w); § 50 odst. 1 písm. a); § 53 odst. 3]
- vody
 - > povrchové a podzemní zdroje [zákon č. 254/2001 Sb. – § 105; § 106 odst. 2; § 107 písm. a); § 107 písm. z); § 108 odst. 2; OS § 115 odst. 6 an.]
 - > zdroje minerálních vod [zákon č. 164/2001 Sb. – § 37; § 38]
- nerosty [zákon č. 44/1988 Sb. – § 15 odst. 2; § 18 odst. 1; § 19; § 29 odst. 5; § 33 odst. 8; § 35 odst. 3; zákon č. 62/1988 Sb. – § 13 odst. 2 a 3; zákon č. 61/1988 – § 10 odst. 10]

orgány státní správy na úseku péče o kulturní bohatství

- státní památková péče [PP – zákon č. 20/1987 Sb. – § 11 odst. 3; § 14 odst. 4; § 28 odst. 2 písm. c), d) a e); § 29 odst. 2 písm. b) a c); § 44a]

orgány státní správy na úseku infrastruktury

- dopravní
 - > pozemní komunikace [zákon č. 13/1997 Sb. – § 40 odst. 2 písm. f) a g); § 40 odst. 3 písm. f); § 40 odst. 4 písm. c); § 44 odst. 1 / zákon č. 361/2000 Sb. – § 124]
 - > dráhy [zákon č. 266/1994 Sb. – § 7 odst. 2; § 56 písm. d); § 56a; § 64]
 - > letecká doprava [zákon č. 49/1997 Sb. – § 40; § 41; § 88 odst. 1 písm. p); § 89 písm. q); § 95]
 - > vnitrozemská vodní doprava [zákon č. 114/1995 Sb. – § 4; § 5 odst. 4]
- technické
 - > vodohospodářské – vodovody a kanalizace [zákon č. 254/2001 Sb. – § 105; § 106 odst. 2; § 107 písm. a); § 107 písm. z); § 108 odst. 2; zákon č. 274/2001 Sb. – § 14 odst. 3]
 - > energetické [zákon č. 458/2001 Sb. – § 16 písm. h); § 46 odst. 12; § 68 odst. 6 a 7; § 69 odst. 3; § 87 odst. 4; § 94 odst. 2; § 96 odst. 1]
 - > elektřina
 - > plyn
 - > teplo
 - > ostatní
- elektronické komunikace [spoje] [zákon č. 127/2005 Sb. – § 28 an., § 101 až 104 (§ 102-OP); § 105 an.]
 - > telekomunikace
 - > radiokomunikace
- odpady a znečištění
 - > odpady obecné a některé odpady specifické [zákon č. 185/2001 Sb. – § 72 odst. 1 písm. r); § 78 odst. 2 písm. u); § 79 odst. 1 písm. j)]
 - > jaderná energie [zákon č. 18/1997 Sb. - § 3 odst. 2 písm. y)]
 - > chemické a nebezpečné látky [zákon č. 19/1997 Sb. - § 1 odst. 2; zákon č. 356/2003 Sb. - § 30 an.]
 - > hluk a vibrace [zákon č. 258/2000 Sb. – § 80 odst. 1 písm. r); § 82 odst. 2 písm. j); § 94 odst. 1]

orgány státní správy na úseku požární bezpečnosti/hasičský záchranný sbor

- požární bezpečnost [zákon č. 133/1985 Sb. - § 31 odst. 3; § 95; § 99]

orgány státní správy na úseku

- územní ochrany, obrany a bezpečnosti [zákon č. 222/1999 Sb. – § 6, 7, 7a, 8, 29 odst. 2 písm. b), § 43 a § 44]
- krizového řízení [zákon č. 240/2000 Sb. – § 15]
- integrovaný záchranný systém [zákon č. 239/2000 Sb. – § 7 odst. 2 písm. h); § 7 odst. 7 písm. j); § 12 odst. 2 písm. i); § 15 odst. 5; § 33 odst. 1]

orgány státní správy na úseku dohledu nad živnostenským podnikáním

- živnostenské podnikání [zákon č. 455/1991 Sb.]

orgány státní správy na úseku evidence a správy nemovitostí

- katastr [zákon č. 344/1992 Sb.]
- zeměměřictví [zákon č. 200/1994 Sb.]
- pozemkové úpravy [zákon č. 139/2002 Sb.]

Role orgánů obce

Rozhodujícím činitelem územního plánování jsou obce, představované svou politickou reprezentací. Právě jim je svěřen největší díl přímé odpovědnosti za řádnou správu a rozvoj území.

Právo (stavební zákon) svěřuje do základní působnosti obce:

- pořizování územního plánu obce (pro celé její správní území, popřípadě pro jeho část)
- pořizování regulačního plánu (pro celé její správní území, popřípadě pro jeho část)
- pořizování územně plánovacích podkladů (pro celé její správní území, popřípadě pro jeho část)
- schvalování zpracované a projednané územně plánovací dokumentace
- vydání schválené územně plánovací dokumentace opatřením obecné povahy
- ukládání a využívání této dokumentace pro potřeby obce a jednotlivých občanů
- sledování stavu a vývoje území a provádění změn územně plánovací dokumentace

Náklady s těmito činnostmi spojené hradí obvykle obec sama, avšak není vyloučen ani případ, že náklady spojené s pořizováním územně plánovací dokumentace, zejména regulačních plánů, uhradí zčásti nebo zcela i subjekty jiné, zejména soukromé. **Obec ovšem nese při pořizování územního plánu vždy v celém rozsahu odpovědnost za:**

- **zadání** územně plánovací dokumentace, v němž politická reprezentace na základě provedených průzkumů a rozborů stanovuje základní rámec a podmínky pro zpracování konceptu územně plánovací dokumentace;
- **veřejné projednání konceptu**, pokud se takový koncept zpracovává a projednává (stavební zákon vyhradil tuto pořizovací fázi pouze územním plánům obcí);
- **veřejné projednání a schválení konečné podoby návrhu** územně plánovací dokumentace;
- **řízení** o územně plánovací dokumentaci a její vydání opatřením obecné povahy.

Důslednému uvádění pořizovatelské pravomoci obcí do života může určité potíže přinášet jejich současná struktura a **důsledky spojené s velikostí a vybaveností obcí**. Jiné jsou nepochybně možnosti velkých obcí nebo měst, obvykle lépe připravených k výkonu správních činností, než je to v případě obcí malých, s omezenými možnostmi výběru dostatečně kvalifikovaných osob.

Vzájemný vztah mezi obcemi okrajově upravuje stavební zákon. Ten činí ostatní sousední obce (nebo obce, jejichž práva a právem chráněné zájmy jsou dotčeny) **účastníky projednávání územně pláno-**

vací dokumentace, popřípadě účastníky územního řízení. Jejich postavení je obdobné postavení jiných dotčených správních orgánů²⁸, avšak poněkud slabší. Nicméně platí, že obce mohou a musí **obhajovat své zájmy při vzniku územně plánovacích dokumentací vyšších správních úrovní**. Aby tak mohly činit co nejpřesvědčivěji, musí mít dost hluboké znalosti o svém vlastním území a potřebách jeho obyvatel.

Role ostatních orgánů veřejné správy

Stát je v procesu územního plánování zastupován celou škálou orgánů – výkonných, soudních a kontrolních. Z hlediska pořizování územně plánovacích dokumentací a územně plánovacích podkladů jsou to především **orgány výkonné moci**:

- obce s rozšířenou působností, které tvoří základní pořizovatelskou úroveň – tzv. **úřady územního plánování**; je však velmi důležité, aby menší obce, zejména ty, které usilují o svéprávné rozhodování o svém rozvoji, podržely ve svých rukách pořizování samostatně; to mohou učinit především tak, že si pro výkon pořizovatelské činnosti sjednají smlouvu (buď samy, nebo ve sdružení s dalšími obdobnými obcemi) s fyzickou osobou oprávněnou k výkonu pořizovatelské činnosti²⁹;
- krajské úřady vykonávají činnost dotčených správních orgánů/úřadů; kraje jsou však zároveň samosprávnými jednotkami, které pro své území pořizují tzv. zásady územního rozvoje (územně plánovací dokumentace kraje)
- Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním správním orgánem na úseku územního plánování a stavebního řádu;
- Ministerstvo obrany spravuje území vojenských újezdů.

Jak v případě obcí s rozšířenou působností, tak v případě krajů a státu platí, že při pomoci obcím sledují pochopitelně i své vlastní zájmy – a to (podle opakující se zkušenosti) přednostně. Jakoukoliv nabídku musí tedy obec před přijetím vždy velmi pečlivě zvážit, aby pod pláštěm pomoci neprosadily zmíněné orgány především řešení svých zájmů a potřeb. Největší **střet zájmů** hrozí v případě pořizování úřady územního plánování pro malé, bezprostředně sousedící obce.

Do základní působnosti obcí je svěřeno:

- pořizování
 - územního plánu, resp. vymezení zastavěného území,
 - regulačního plánu z podnětu a na žádost,
 - územně plánovacích podkladů – územních

28) § 136 odst. 2 správního řádu

29) § 24 stavebního zákona

- studii, respektive územně analytických podkladů v případě obcí s rozšířenou působností,
- územní řízení v případě obce se stavebním úřadem, a to pro celé její správní území, popřípadě pro jeho část, popřípadě pro jiné obce ve správním obvodu obce s rozšířenou působností,
 - schvalování dokumentů zpracovaných a projednaných v jednotlivých fázích pořizování územně plánovací dokumentace,
 - řízení o územně plánovací dokumentaci a vydání opatření obecné povahy,
 - ukládání, evidence a využívání této dokumentace pro potřeby obce a jednotlivých občanů,
 - provádění změn územně plánovací dokumentace.

Pracovníci dotčených orgánů státní správy jsou v samotném projednávání podle stavebního zákona zapojeni do všech procesních fází, od zadáním přes koncept, návrh až k řízení o územně plánovací dokumentaci. Ve všech těchto fázích jsou zároveň limitováni **projednacími lhůtami**. Nově je však koncipována pro územní plánování právní fikce, že **nevyjádří-li se dotčený orgán státní správy ve stanovené či prodloužené lhůtě, má se za to, že proti řešení v územně plánovací dokumentaci nemá námitek**. Proti jiným subjektům mají (zřejmě jako profesionálové) možnost si svoji lhůtu o 30 dnů prodloužit, jestliže usoudí, že ke svému vyjádření potřebují delší čas. Toto zvýhodnění však obce, byť mají postavení dotčených správních orgánů, nemají.

Role právnických a fyzických osob

Jednotliví občané, jejich skupiny i občanská sdružení mají právo účastnit se činně na územním plánování po celou dobu vzniku i využívání územně plánovací dokumentace, zejména důsledným uplatňováním vlastních záměrů a požadavků a prosazováním svých práv, a to všemi legálními a legitimními způsoby.

Doporučení

Před zahájením prací na územním plánu doporučujeme, aby se zástupci obce spolu s veřejností pokusili odpovědět na několik dotazů směřujících k potřebnosti a účelnosti pořízení územního plánu pro obec.

Související předpisy:

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- 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 o posuzování vlivů na životní prostředí)

Proč pořizujete územní plán?

- k čemu má být používán tento nástroj, čeho se má dosáhnout, co podpořit a čemu zabránit
- jakou roli hraje pro politika, v čem je mu podporou pro rozhodování o obci
- jakou roli hraje pro občana, v čem je mu oporou pro osobní rozhodování o nakládání s majetkem a o dalších osobních či spolkových aktivitách
- jakou roli hraje pro investora, v čem je mu oporou pro rozhodování o investicích a o jejich realizaci v podnikatelské i nepodnikatelské sféře

Jak byste krátce charakterizoval(a) obraz vaší obce?

- jaké jsou podstatné procesy vaší obce, při nichž rozhodující roli hraje ochrana území
- jaké jsou iniciační procesy vaší obce („zážehové jiskry“), tj. procesy, které mají vést k rozvoji obce a k postupnému nastartování prosperity ekonomické, sociální, kulturní i ekologické
- o kterých slabých stránkách obce existuje obecná shoda
- o kterých silných stránkách obce existuje obecná shoda
- jak hodnotíte postavení obce v konkurenčních vztazích: sousední obce – region/kraj – stát – svět

S čím se ve vaší obci nejvíce identifikujete?

- jaké jsou obecně (občany) vnímané poruchy v životě obce
- který akt obce by vyvolal nejrozsáhlejší pozitivní změnu
- jaký konkrétní čin byste uvítal v dohledné době a co jeho provedení brání
- jaké je vaše oblíbené místo (lokalita) v obci
- jaké místo (lokalita) je pro vás nejméně oblíbené

Na základě vyhodnocených odpovědí dotazníku se můžete snadněji rozhodovat, zda potřebujete územní plán, vymezení zastavěného území nebo regulační plán, popřípadě zda vám postačí územní studie. **Územní plán obce pořizuje obec svými úředníky nebo prostřednictvím smluvního pořizovatele, popřípadě na základě dohody pověřený stavební úřad nebo úřad obce s rozšířenou působností.**

- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- 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
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
- Zákon č. 140/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona
- Zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), a tento zákon provádějící
- Vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech
- Vyhláška MMR 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 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
- Vyhláška MMR č. 268/2009 Sb., o obecných technických požadavcích na stavby
- Vyhláška MMR č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb
- Nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích
- Nařízení vlády č. 592/2006 Sb., o podmínkách akreditace a provádění zkoušek odborné způsobilosti
- Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který je účinný od 1. dubna 2012
- Vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky
- Vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele
- Vyhláška č. 230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr
- Vyhláška č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce

Užitečné odkazy:

Portál o veřejných zakázkách a koncesích www.portal-vz.cz

Literatura:

- Šebesta, M., Podešva, V., Olík, M., Machurek, T.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, nakladatelství ASPI
- Maier, K. (1997): Strategické plánování a programové dokumenty obcí a regionů, Územní rozvoj, 3/97, str. 7-9.
- Úspěšná česká města, průvodce strategickým plánováním, Berman Group, Praha, 1998
- Vozáb, J. (1999): Strategické plánování rozvoje měst v České republice, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy Praha
- Strategický plán rozvoje města ČESKÝ KRUMLOV, konečná verze prosinec 2003, zpracovala pro potřeby města Český Krumlov agentura ivp, s. r. o., na základě výsledků práce Strategického týmu a Pracovních skupin a ve spolupráci se sdružením ICOS Český Krumlov
- Program rozvoje Moravskoslezského kraje, Vize, strategické cíle, opatření, únor 2006
- Agentura pro regionální rozvoj, a. s., G – Konsult spol. s r. o., Hospodářská rozvojová agentura Třinecka, Podnikatelské centrum, s. r. o., RPIC-Vip, s. r. o.

5 Veřejné služby obce

Jaromír Jech

Hledáte jednoznačné vysvětlení pojmu „veřejná služba“ v naší legislativě? Zanechte marných pokusů, jednoznačnou definici nenajdete. Přesto: fakt, že se jasná a srozumitelná definice zmíněného pojmu (někdy také „služba v obecném zájmu“) v naší legislativě výslovně nevyskytuje, nezabavuje vás, představitele obce, na tomto poli jistých povinností. Není jich mnoho, ale jsou závažné, přímo v samostatné působnosti obce. Poté, co se naše republika zabydčila v Evropské unii, se s veřejnými službami setkáváme stále častěji.

Zjednodušeně můžeme říci, že jde o službu ve veřejném či obecném zájmu, která je vytvořena, organizována a usměrňována orgánem veřejné správy k zabezpečení potřeb veřejnosti. Veřejným zájmem pak rozumíme požadavky společnosti, tedy občanů – voličů¹.

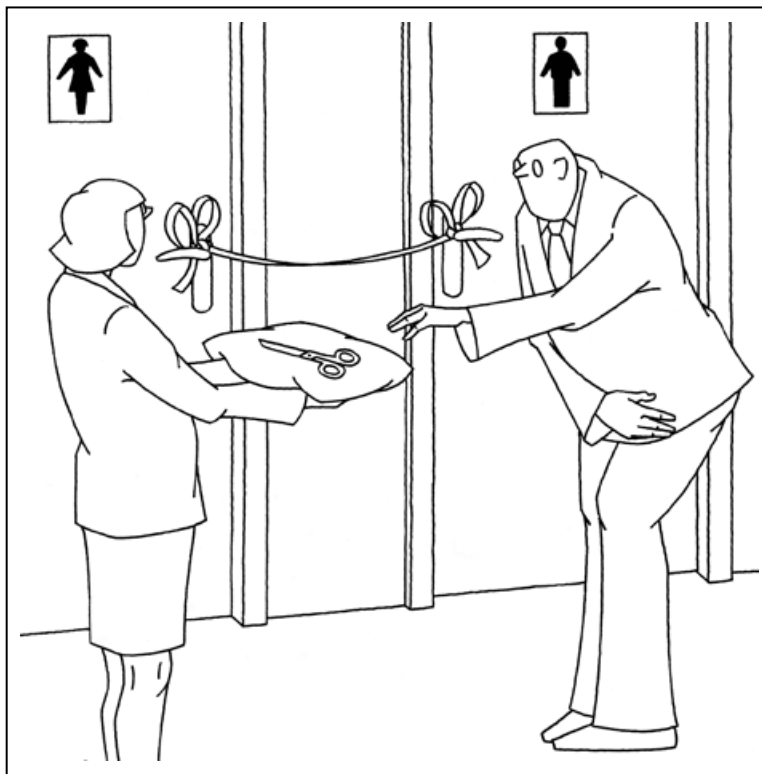
Pokus o členění veřejných služeb učinilo ministerstvo vnitra². Veřejné služby rozdělilo následovně:

- věcné veřejné služby
- správní činnosti
- finanční podpory

Členění lze přijmout, i když zvláště druhá a třetí skupina má z pohledu každodenního života obcí více méně teoretický charakter. **Správní činnosti**, tedy chod obecních úřadů, výkon samosprávné působnosti a státní správy, nečiní zásadní problémy. **Finanční podpory** pak jsou spíše prostředkem k zabezpečení určité věcné služby než službou samotnou. To, že je nutné dohlížet na dodržení pravidel veřejné (finanční) podpory³ ve vztahu k legislativě EU, je věcí jinou, s pojmem veřejná služba nesouvisející.

Podívejme se na neoddiskutovatelnou kategorii ve vztahu k obcím, tedy na **věcné veřejné služby**. Jsou to zejména⁴:

- sociální služby (sociální péče a pomoc starým, zdravotně postiženým občanům, dětem a mládeži, manželství a rodinám)
- zdravotnictví (ambulantní péče, ústavní péče, poskytování léčivých přípravků a prostředků zdravotnické techniky, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, záchranné protialkoholní stanice a ochranná léčba)
- školství (předškolní vzdělávání, základní školství,



volnočasové aktivity, tělovýchovné a sportovní aktivity, stravování žáků a studentů, ústavní výchova)

- kultura (knihovny, muzea, galerie, památková péče, kulturní dědictví, regionální a národnostní kultura, církve)
- doprava (veřejná osobní silniční doprava, drážní doprava, plavba a vodní cesty)
- obrana

1) Často se v této oblasti setkáte i s termínem „veřejný zájem“. Veřejný zájem často, ve spojení s příslušnou právní úpravou, vystupuje jako tzv. neurčitý pojem a je třeba při jeho vnímání vycházet z pohledu teorie. Ta veřejný zájem vnímá především jako opak zájmu soukromého. Veřejné zájmy jsou takové zájmy, jež by bylo jinak možno také označit za obecné či veřejné, respektive obecně prospěšné zájmy, a jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popřípadě zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti. Tyto zájmy nesmějí být v rozporu s platnými právními předpisy. Veřejné zájmy souvisí s režimem veřejného práva, jakož i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci, které se tak stávají jejich posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli.

2) Usnesení vlády ČR č. 848/2003 k analýze veřejných služeb, příloha č. III.

3) Například podpor malého rozsahu (de minimis) podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů, nebo služby obecného ekonomického zájmu, in: www.compet.cz.

4) Halásek, Dušák: Standardizace veřejných služeb

- vnitřní věci (bezpečnost a veřejný pořádek, požární ochrana, archivní správa, pobyt cizinců a azyl, civilní ochrana, poštovní služby, telekomunikační služby)
 - životní prostředí (ochrana přírody a krajiny, technická ochrana životního prostředí)
 - služby technické infrastruktury (vodní hospodářství, zásobování energiemi)
 - informační služby
- Ve výčtu můžete pokračovat.

Pro zařazení pod pojem veřejná služba či služba v obecném zájmu nemusí být rozhodující ekonomické hledisko. Veřejné služby mohou být ztrátové. Znáte přece případy, kdy společnost určité služby vyžaduje, avšak náklady vymezené pouze komerčními vztahy by byly pro konkrétní uživatele příliš vysoké. Tehdy se provozní „ekonomické ztráty“ hradí z veřejných prostředků. Sem patří například provoz sociálních ústavů, ale i určitá část veřejné hromadné dopravy nebo kulturní zařízení. Naopak zásobování vodou, elektrickou energií či likvidace domovních odpadů může fungovat ekonomicky vyváženě, dokonce přinášet i provozovateli zisk. Zařazení pod pojem veřejné služby dává ovšem orgánu veřejné správy oprávnění regulovat nejen přímo výši zisku, ale i to, aby zisk nebo jeho určitá část byla zpětně věnována rozvoji služby.

Není výjimkou, že v jedné obci může být určitá veřejná služba ekonomicky zisková, v druhé naopak musí obec hradit ztráty ze svého rozpočtu. O mnohé zimní stadiony nebo kryté bazény se v hlavním městě Praze zastupitelé nemusejí starat, provozují je se ziskem subjekty mimo veřejnou správu. V ostatních částech republiky se bez dotací z obecních rozpočtů podobná zařízení neobejdou. Zdánlivá výhoda Prahy však vybledne, známe-li například výdaje Prahy na hromadnou dopravu, především na investice do rozvoje a provozu metra, či na tzv. kulturní vyžití. Příjemci těchto veřejných služeb (a tím dotací z rozpočtu Prahy) jsou nejen Pražané, ale i ostatní obyvatelé, zahraniční hosty nevyjímaje. A tak velikost obce, respektive spádového území, má značný vliv na to, zda veřejná služba je ekonomicky ztrátová, nebo zisková.

U některých veřejných služeb lze navíc jen obtížně navázat přímý finanční vztah mezi poskytovatelem a uživatelem. Proto je financuje přímo orgán veřejné správy, a to zpravidla prostřednictvím výnosu daní. Jako příklad na úrovni státu se vám jistě vybaví chod armády, policie či zdravotnictví; na úrovni obce pak jde o veřejné osvětlení, údržbu zeleně a komunikací nebo úklid veřejných prostranství. Naopak, za jiné veřejné služby se poplatek od uživatele vybírá, například poplatek za likvidaci odpadu⁵ nebo za užívání veřejného koupaliště.

Veřejné služby neposkytují pouze obce, ale také kraje, stát nebo jakákoliv právnická nebo fyzická osoba, která splní podmínky předepsané zákonem. Poskytovatelem některých veřejných služeb jsou přímo orgány veřejné správy – ministerstva, krajské nebo obecní úřady. Uživatelé veřejných služeb, jak již bylo uvedeno, jsou v obecné rovině občané, kteří vytvářejí různé sociální skupiny. Každá takováto skupina má své specifické potřeby a požadavky. Cílem snahy volených zástupců by mělo být dosažení rovnováhy mezi potřebou (poptávkou) občanů a poskytovanou službou (nabídkou) při efektivním vynaložení finančních prostředků. Veřejné služby lze považovat za významný prostředek uskutečňování politiky rozvoje obcí.

5.1 Povinnosti obce

Platí dvě základní samosprávné povinnosti, které podrobněji popisujeme v jiných kapitolách příručky: Obec je povinna vytvářet **podmínky pro povinnou školní docházku**⁶ (kapitola 9 Školství).

Obec má některé povinnosti při **nakládání s komunálním odpadem**⁷ (kapitola 11 Životní prostředí).

V obou těchto případech se vlastně obec stará o část veřejné služby, kterou se stát rozhodl poskytovat svým občanům (princip subsidiarity⁸). Stež si jistě dokážete představit, jak stát pečuje o budovy všech škol či o jejich provoz, nebo jak organizuje veškerý svaz domovního odpadu. Charakter státem vyhlášené veřejné služby není dán jen požadavkem na určitý standard vzdělání či standard likvidace odpadů pro celé území republiky, ale především faktem, že stát se buď přímo podílí na financování služby (tzv. státní příspěvek „na žáka“, investiční dotace na výstavbu či rekonstrukce škol), nebo umožňuje obcím inkasovat za službu poplatek. Platí pravidlo, že ten, kdo se rozhodl určitou veřejnou službu vytvořit, měl by zabezpečit i podmínky pro její financování.

Mezi další povinnosti obcí patří **řídít se při zadávání veřejných zakázek k zabezpečení veřejných služeb i při jejich financování legislativou Evropské unie** – podrobněji se tímto problémem zabýváme v kapitole 16 *Obce a Evropská unie*.

5) Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

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

7) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

8) Princip subsidiarity – vyšší jednotka (kraj či stát) má přebírat jen takové úkoly, které přesahují možnosti nižší jednotky (obec). Jinak řečeno, rozhodování o veřejných záležitostech by mělo probíhat na té nejnižší úrovni (blíže občanům), která je schopna rozhodnutí efektivně realizovat či zajistit jejich výkon.

5.2 Možnosti obce

Dvě základní povinnosti jsme uvedli, ostatní veřejné služby jsou pak jen v rovině možností. Stojí za to citovat ze zákona o obcích⁹: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ V tomto šalamounském ustanovení je obsaženo vše. Nic není nařízeno, protože zákonodárci bylo jasné, že ne každá obec by měla na vše dostatek peněz. A tak záleží pouze na vás v zastupitelstvu obce, zda se rozhodnete poskytovat určitou službu spadající pod obecná ustanovení zákona o obcích.

Nutnou rozmanitost přístupu k zajištění potřeb občanů obce může ilustrovat příklad: V hlavním městě Praze by nikdy nikoho nenapadlo zabývat se poštovními úřady. Ale v pohraniční podhorské obci s obtížným dopravním přístupem zastupitelstvo poskytuje v mnoha případech obecní prostory, aby pošta, kterou chtějí mít většinou starší občané v místě, zůstala „otevřená“. Nejde zde o zřízení veřejné služby, ale o uspokojení potřeb občanů, i když v konečném důsledku občan „neobecní službu“ využije.

Rozhodnutím zastupitelstva o poskytnutí určité služby se ovšem stává služba veřejnou, obec musí zaručit její chod, musí se řídit příslušnými zákony. Jako příklad můžeme uvést obecní policii. Jejím ustavením obec na základě místní potřeby zvyšuje ochranu veřejného pořádku nad standard zaručený státem prostřednictvím Policie České republiky. Obec svou obecní policii mít nemusí, rozhodne-li se však, že ji mít bude, musí se řídit příslušným zákonem¹⁰, musí obecní policii řídit, kontrolovat a postarat se o její financování.

Stejně tak ovšem můžete jakoukoliv z „nepovinných“ veřejných služeb zrušit. Zřízení i zrušení takové veřejné služby byste v zastupitelstvu neměli dopustit bez analýzy, která by dávala odpovědi na otázky, zda občané službu vyžadují, je-li poskytována v dostatečné kvalitě a kvantitě. Analýza pak umožňuje i hodnotit efektivnost vynaložených finančních

prostředků. Větší obce ji pořídí jednodušeji, protože disponují úředníky a odborníky, jejichž úroveň se prokazatelně zvyšuje. V menších obcích budete posuzovat úroveň veřejných služeb na základě místních zvyklostí. Jako zastupitelé zde vyvážíte nedostatky odborných analytiků znalostí místních poměrů a přímých ohlasů občanů.

5.3 Zabezpečení a odpovědnost

Veřejnou službu zabezpečuje buď obec sama, nebo můžete její poskytování přenést na jiný subjekt. V tom případě tak učiníte buď přímo (obcí zřízená příspěvková organizace či organizační složka obce nebo obchodní společnost či právnická osoba založená obcí), nebo smluvně (obchodní společnosti nebo právnické osoby obcí nezaložené). Informace najdete na těchto stránkách i v kapitole 3.5 *Spravování majetku*. Značný prostor se otevírá k využívání neziskových organizací, a to opět bez rozdílu, zda jde o organizace založené obcí nebo nikoliv. Neziskový sektor reaguje velmi pružně na požadavky trhu. Nové subjekty vznikají zpravidla v místě nejvyšší poptávky. Vyplatí se vám udržovat vzájemnou spolupráci nejenom v rámci obce, ale i na ostatních úrovních.

Nezapomeňte, že **obec má odpovědnost za poskytování určité veřejné služby vždy, když tak stanoví přímo zákon, a dále v případech, kdy veřejnou službu vytváří, organizuje, usměrňuje, kontroluje a odpovídá za její finanční zajištění**. Pokud práva a povinnosti nejsou stanoveny zákonem, je nutné je přesně určit ve smlouvách mezi zúčastněnými stranami. A to jak pro poskytovatele, tak pro uživatele, případně pro garanta chodu veřejné služby. Stanovte vždy rozsah a parametry poskytované služby, způsob financování, kontrolu plnění závazků i případné sankce za nedodržení smluvních ujednání.

⁹) § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁰) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Související předpisy:

- 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. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- Usnesení vlády č. 164/2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb
- Usnesení vlády č. 848/2003 k analýze veřejných služeb, příloha č. III

Literatura:

- Halášek, Dušan: Standardizace veřejných služeb, VŠB-TU Ostrava, 2004

6 Veřejný pořádek a bezpečnost

JUDr. Pavel Vetešník

Ing. Vladimír Vlček

Mgr. Miroslava Sobková

V průzkumech priorit českého občana nebyl před lety zdaleka tak preferován jako dnes „pocit bezpečí doma a na ulici“. O rizicích – včetně živelních pohrom a průmyslových havárií – se také mnohem víc mluví a píše. A tak se i uchazeči o hlasy v místní politice snaží spoluobčanům nabídnout takové řízení obce, kde se o pořádek a bezpečnost náležitě dbá. Plnění těchto předvolebních slibů si občan pozorně všímá. Neuškodí tedy, vážení zastupitelé, když se více zorientujete.

Ochrana veřejného pořádku, do které patří i otázka bezpečnosti, spadá do samostatné působnosti obce¹, kdy obec pro uspokojování potřeb svých občanů ve svém územním obvodu o ni pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi.

K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, zřizovat obecní policii a projednávat vybrané přestupky v řízení o přestupcích. Starosta obce je dále oprávněn požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

6.1 Nástroje obce k zajištění veřejného pořádku

Obec může v samostatné působnosti **obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti**² v těchto případech:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených; může také stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- při stanovení závazných podmínek k pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních



zábav a diskoték, a to v rozsahu nezbytném **k zajištění veřejného pořádku**,

- k zajištění údržby 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,
- stanoví-li tak zvláštní zákon.

Obecně závaznou vyhláškou nelze upravovat otázky, které jsou řešeny pouze zákonem, kromě oblastí, kdy se předmět a cíl obecně závazné vyhlášky nepřekrývají s předmětem a cílem zákonné úpravy. **Smyslem obecně závazné vyhlášky obce je úprava povinností, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Nemůže jí být pouhá reprodukce zákonů, týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti.** Dalším případem, kdy může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti, je situace, kdy to stanoví zvláštní zákon.

1) § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

2) § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Které oblasti veřejného pořádku lze v obci regulovat obecně závaznou vyhláškou:

- konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích
- používání zábavné pyrotechniky na veřejných prostranstvích
- hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu
- podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí
- znečištění ulic a jiných veřejných prostranství
- rozdělávání a udržování otevřených ohňů
- ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)
- chov zvířat, pohyb psů a jiných zvířat
- žebrání
- prostituce
- jízda na skateboardech a kolečkových bruslích
- provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti
- vylepování plakátů
- kouření na veřejných prostranstvích

Které oblasti veřejného pořádku nelze v obci regulovat obecně závaznou vyhláškou:

- provozní řády zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti
- jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi
- provozní doba pohostinských zařízení

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí vykonává ministerstvo vnitra. To také pro obce prostřednictvím odboru dozoru a kontroly poskytuje v této oblasti metodickou pomoc³.

6.2 Obecní (městská) policie

Vznik, působnost a její řízení

Obce (města) mohou obecně závaznou vyhláškou zřízovat obecní (městskou) policii⁴. Proces zřizování a rušení obecní policie je v rámci samostatné působnosti vyhrazen zastupitelstvu obce⁵. **Zřízení a činnost obecní policie upravuje zvláštní zákon**⁶. Obecní policie je v rámci organizačního členění obce označena jako orgán obce. Lze ji však definovat i jako pořádkový orgán obce⁷, který však není bezpečnostním sborem⁸.

Místní působnost obecní policie je vymezena katastrálním územím obce. Na území jiné obce může obecní policie vykonávat svěřené úkoly, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon⁹. Veřejnoprávní smlouvu může obec uzavřít v případě běžného zajištění místních záležitostí veřejného pořádku a v případě, že na území obce je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (krizový stav). Mimo území obce, která obecní

policii zřídila nebo která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obecní policii, může obecní policie vykonávat stanovené úkoly dále pouze při zabezpečování dopravy osob do zdravotnického zařízení nebo do záchranné stanice.

Věcnou působnost vymezuje zákon o obecní policii a některé zvláštní zákony. Podle **zákona o přestupcích** má obecní policie oprávnění projednat prostřednictvím svých strážníků zákonem vymezené přestupky¹⁰ uložením pokuty v **blokovém řízení**¹¹, a to za předpokladu, že jsou spolehlivě zjištěny, nestačí-li domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Mezi takto vymezené patří přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce, některé přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, některé přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomanii, dále přestupky spočívající v neoprávněném stání vozidla na místní komunikaci nebo její části, kterou lze podle nařízení obce použít ke stání jen za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a při splnění podmínek stanovených tímto nařízením.

Tzv. **tabákový zákon** vymezil věcnou působnost obecní policii komplexně: Obecní policie je jedním z kontrolních orgánů nad dodržováním povinností stanovených tabákovým zákonem¹². K naplňování uvedeného úkolu je strážník oprávněn za zákonem stanovených podmínek vyzvat osobu k orientačnímu vyšetření a k odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu a jiné návykové látky.

Obecní policii řídí starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem. Na návrh osoby, která obecní policii řídí, může zastupitelstvo pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka. Podmínkou pověření určeného strážníka je předložení negativního lustračního osvědčení podle zákona upravujícího některé

3) Kontakty na odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR: www.mvcr.cz/odk

4) § 35a odst. 2 zákona o obcích

5) § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích

6) Zákon o obecní policii

7) Vetešník, P., Jemelka, L. Zákon o obecní policii. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009

8) § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

9) § 3a, 3b a 3c zákona o obecní policii

10) § 86 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

11) § 84 zákona o přestupcích

12) § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, obecní policie se netýká povinností podle § 5 a § 11 odst. 1 a 2 tabákového zákona

další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích¹³.

Oprávnění a povinnosti obecní policie

Obecní policie je v rozsahu nezbytném k plnění svých úkolů podle zákona o obecní policii nebo zvláštního zákona oprávněna vyžadovat poskytnutí údajů z informačních systémů od Ministerstva vnitra ČR, Policie ČR, obecního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Mezi poskytované údaje patří zejména údaje o hledaných a pohřešovaných osobách a věcech, odcizených motorových vozidlech a odcizených registračních značkách motorových vozidel, o totožnosti provozovatele motorového nebo přípojného vozidla, kterým byl na území obce spáchán přeštok, o řidiči, který je podezřelý ze spáchání přeštoku na území obce, a totožnosti občana obce, kde obecní policie plní úkoly.

Obec také **odpovídá za škodu způsobenou strážníkem** v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem o obecní policii nebo zvláštním zákonem. To však neplatí, jde-li o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala. Obec dále odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc strážníkovi na jeho žádost nebo s jeho vědomím.

Obecní policie je oprávněna **zpracovávat osobní údaje**, které potřebuje k plnění svých úkolů. Tyto osobní údaje obecní policie poskytuje pouze Policii ČR, orgánům obce a dalším orgánům veřejné moci, je-li to nutné k plnění jejich úkolů. Dále je obecní policie oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejich úkolů, **pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných**, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu. Jsou-li k pořizování záznamů zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit (tzv. městské kamerové systémy).

Obecní policie při plnění svých úkolů **spolupracuje** v rozsahu stanoveném zákonem o obecní policii nebo zvláštním právním předpisem s **Policií ČR, státními orgány a orgány územních samosprávných celků**. Obec může spolupracovat s Policií ČR při zabezpečování místního veřejného pořádku na základě zákona o Policii ČR a k tomuto účelu může s příslušným útvarům Policie ČR uzavřít písemnou koordinační dohodu¹⁴.

Oprávnění a povinnosti strážníka

Základní povinnosti strážníka obecní policie při zákrocích a plnění úkolů je dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní. Nepřipustit, aby osobám v souvislosti s nějakým případem vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod

překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem. Strážník je dále povinen, provádí-li úkon spojený se zásahem do jejich práv nebo svobod, poučit osoby o jejich právech. Není-li možno je poučit ihned, učiní tak, jakmile to okolnosti dovolí. Strážník je také povinen poskytnout pomoc v rozsahu svých oprávnění a povinností každému, kdo o ni požádá. Při výkonu své pravomoci musí prokazovat svou příslušnost k obecní policii stejnokrojem s příslušným odznakem, identifikačním číslem a názvem obce. Vykonává-li strážník svou pravomoc na území obce, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, prokáže se na požádání rovněž zmocněním této obce nebo písemným potvrzením vydaným starostou.

Nad odbornou způsobilostí strážníka k výkonu povinností a oprávnění, nad dodržováním stanovených jednotných prvků stejnokroje strážníka nebo označení motorových vozidel a dalších dopravních prostředků obecní policie vykonává **dozor Ministerstva vnitra ČR**. To je oprávněno od obce vyžadovat údaje pro výkon dozoru. Ministerstvo vnitra dále ověřuje odborné předpoklady strážníka. Metodickou pomoc obecní policii poskytuje v rámci ministerstva odbor bezpečnostní politiky, oddělení obecní policie, zbraní a dopravního inženýrství¹⁵.

6.3 Policie ČR a její spolupráce s obcí

Policie ČR může s obcí spolupracovat prostřednictvím obecní policie, pokud byla obcí zřízena, nebo na základě požadavku starosty obce o spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku¹⁶. Zákon o Policii ČR¹⁷ rovněž nově stanovil možnost útvaru Policie ČR, který je určen policejním prezidentem, uzavřít s obcí nebo městskou částí ke společnému postupu při zabezpečování místního veřejného pořádku písemnou **koordinační dohodu**. Společným postupem je myšlen postup policie a obce, respektive jejich orgánů a jednotlivých představitelů; v případě obcí, které zřídily obecní policii, pak i postup obecní policie.

Koordinační dohoda by měla zejména obsahovat formy a nástroje nepřetržité koordinace obce a útvaru Policie ČR při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Tedy úkoly a podíly obce a útvaru

13) § 3 zákona o obecní policii

14) § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky,

15) <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-bezpecnostni-politiky.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>

16) § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích

17) § 16 zákona o Policii České republiky

Policie ČR v prevenci protiprávního jednání, při porušení veřejného pořádku v obci, také formy a nástroje hodnocení, jak se zmíněné úkoly plní, a odstraňování zjištěných nedostatků. Také dobu, na kterou se dohoda uzavírá, případně i poskytování finančních prostředků.

Konkrétní obsah spolupráce podle koordinační dohody bude vždy záviset na samotných partnerech. Může se dotýkat i činností stanovených jinými právními předpisy¹⁸. Jednotlivé části dohody je třeba zpracovat tak, aby obě smluvní strany měly práva a povinnosti z nich plynoucí vzájemně vyvážené.

I když zákon o Policii ČR vymezuje koordinační dohody jako nástroj pro místní záležitosti veřejného pořádku, není vyloučeno, aby do nich byla zahrnuta též spolupráce v jiných oblastech působnosti obou orgánů¹⁹. Jde například o koordinaci při **práci s menšinami nebo při potírání extremistické činnosti**.

Ze zákonného zmocnění k uzavření koordinační dohody vyplývá pro Policii ČR, jakož i pro obec, **pouze možnost**, nikoliv povinnost dohodu uzavřít. Na její uzavření nemají Policie ČR ani obec právní nárok²⁰. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o Policii ČR²¹, „...*mají být koordinační dohody uzavírány bez ohledu na skutečnost, zda obec má či nemá zřízenou obecní policii. Cílem těchto dohod není založení, změna nebo rušení práv či povinností v oblasti veřejného práva. Tímto cílem je zkoordinování plnění úkolů policie v oblasti veřejného pořádku s plněním působnosti obcí v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku. Dohoda nijak nezabývá Policii České republiky odpovědnosti, kterou má ze zákona*“.

6.4 Veřejný pořádek a bezpečnost při shromážděních

Působnost ve věcech práva shromažďovacího vykonává v přenesené působnosti obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat. **Shromáždění musí** být obecnímu úřadu (dále jen „úřad“) **oznamována**, s výjimkou případů stanovených zákonem o právu shromažďovacím, alespoň 5 dnů předem. Úřad může v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě. Oznámení může být předloženo též osobně v pracovní den v době mezi osmou a patnáctou hodinou. Zákon o právu shromažďovacím stanovuje úřadu povinnost vytvořit takové podmínky, aby oznámení mohla být řádně přijímána.

V oznámení musí svolavatel uvést den a místo jeho konání a dobu zahájení. Jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládanou dobu jeho ukončení a předpokládaný počet účastníků shromáždění. Musí uvést, jaká opatření provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem, zejména potřebný počet pořadatelů starších 18 let včetně

způsobu jejich označení. Půjde-li o pouliční průvod, musí uvést výchozí místo, cestu a místo ukončení. Také jméno a trvalý pobyt svolavatele, u právnické osoby její název, sídlo, jméno a bydliště toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem. Má-li se shromáždění konat pod širým nebem mimo veřejná prostranství, je svolavatel povinen k oznámení přiložit souhlas vlastníka případně uživatele pozemku.

Zákon o právu shromažďovacím také zmocňuje radu obce vydat nařízení, ve kterém může ve svém územním obvodu **určit místa**, kde lze konat shromáždění k již zmíněnému účelu bez oznámení. Přitom může stanovit dobu, v níž se taková shromáždění konat nesmějí²².

Úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Dále může úřad svolavatel, aby případné večerní shromáždění ukončil tak, aby nedošlo k nepřiměřenému rušení nočního klidu.

Kdy může úřad shromáždění zakázat?

Úřad, kterému bylo shromáždění oznámeno, je zakáz²³, pokud by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo pokud by směřoval z těchto důvodů k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti nebo jinak porušoval ústavu a zákony. S ohledem na současnou judikaturu k této oblasti je nezbytné při výkladu pojmu „oznámený účel shromáždění“ vzít v úvahu nejen to, co svolavatel uvede v oznámení, ale i celkový kontext situace. Shromáždění však nelze zakázat pouze kvůli osobě svolavatele.

Úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, nebo jestliže se má na stejném místě a ve stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatel, aby nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání. Nelze-li v tomto případě určit, které oznámení

18) Například zákona o integrovaném záchranném systému, správního řádu a zákona o přestupcích, zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona o silničním provozu, usnesení vlády ČR č. 912/2008 ze dne 23. července 2008, k opatřením k řešení problematiky diváckého násilí, veřejných shromážděních konaných podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, atd.

19) Vangeli, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009,

20) Vetešník, P. Koordinace dohoda obce s Policií ČR, Informační servis, Měsíčník Svazu měst a obcí ČR, Praha 7/2009, MK ČR E 14584

21) Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

22) § 4 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

23) § 10 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím

bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním. Zákaz z důvodu závažného nebezpečí pro zdraví účastníků musí být opět objektivně odůvodněn.

Mezi důvody pro vyslovení zákazu shromáždění by podle okolností konkrétního případu mohly patřit: bezprostřední riziko pro zdraví osob v důsledku utonutí v místech zasažených povodní, v místech bezprostředního rizika protržení přehrady, v místech dlouhotrvajících požárů, v místech zasažených pandemií. Dále se může jednat například o situaci, kdy je shromáždění s cílem upozornit na znečištění ovzduší svoláno před chemickou továrnu, kde právě došlo k úniku nebezpečné látky apod.

Úřad může shromáždění taktéž zakázat, má-li se konat v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění²⁴. Omezení zásobování či dopravy však musí být skutečně velmi závažné a ve velké intenzitě. V praxi by šlo například o zablokování dopravy v řádu několika dní. Omezení dopravy během jednoho odpoledne není pro zákaz shromáždění dostatečným důvodem. V případě zákazu kvůli omezení dopravy je nutné doložit například frekvencovanost komunikací, nemožnost využít jiné trasy, vytíženost dopravních komunikací v průběhu pracovního týdne a o víkendu (respektive frekvencovanost ve vztahu k danému shromáždění) apod. Stanovisko silničního správního úřadu mnohdy nepostačí. Nutné je také odůvodnit, proč je shromáždění v závažném rozporu se zájmy obyvatelstva. Odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat skutkové a právní úvahy správního orgánu.

O zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení. Úřad by měl vždy vyhodnotit, zda jsou opravdu splněny podmínky pro zákaz a zda takové rozhodnutí dokáže řádně odůvodnit. Důvody pro zákaz shromáždění je nutné pečlivě rozvést už v samotném rozhodnutí. Zákon o právu shromažďovacím dále stanovuje úřadu povinnost rozhodnutí o zá kazu v písemné podobě vyvěsit na své úřední desce a vyhlásit je místním rozhlasem nebo jiným obdobným způsobem. Proti rozhodnutí úřadu může svolavatel do 15 dnů od doručení podat opravný prostředek u příslušného soudu.

Jestliže se shromáždění koná, ačkoliv bylo zakázáno, zástupce úřadu **vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil**²⁵. Pokud svolavatel nepřiměje účinným opatřením shromáždění k pokojnému rozchodu, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Jeho sdělení musí obsahovat důvody

k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí výzvy. Musí být učiněno způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni mohli seznámit. Za nepřítomnosti zástupce úřadu může takové shromáždění rozpustit i příslušník Policie ČR ve službě.

Shromáždění, které se koná, aniž bylo zákonným způsobem oznámeno, bude zmíněným způsobem rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz. To platí i pro **shromáždění, která nebyla svolána**. Stejným způsobem se postupuje i tehdy, jestliže shromáždění konané ve večerních hodinách pokračuje i po stanovené době ukončení.

Shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být také výše zmíněným způsobem rozpuštěno, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu, tzn., že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které odůvodňují jeho zákaz nebo nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění. Zákon o právu shromažďovacím dále opravňuje zástupce úřadu rozpustit shromáždění v případě, kdy jeho účastníci páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. V nepřítomnosti zástupce úřadu tak může učinit velící příslušník Policie ČR.

Při posuzování, zda byly splněny **podmínky pro rozpuštění shromáždění,** je nutno vycházet nejen z obsahu projevu předneseného během shromáždění do doby, než bylo rozpuštěno. Musí se hodnotit další související okolnosti, jako třeba místo shromáždění nebo obsah plakátu, který byl pro účastníky shromáždění vyvěšen. Rozhodnutí o rozpuštění shromáždění nemá písemnou formu, nejde totiž o individuální správní akt, který by se písemně vyhotovoval a doručoval účastníkům, ale o faktický ústní pokyn při shromáždění, jež naplnilo zákonné důvody rozpuštění. Jak už ale bylo řečeno, výzva účastníkům shromáždění musí důvody k rozpuštění obsahovat.

Činnost obecní policie, pokud je v obci zřízena, je při případném shromáždění spíše podpůrná. Úkoly vnitřního pořádku a bezpečnosti plní v České republice primárně Policie ČR. Koná-li se veřejné shromáždění, obecní policie spolupracuje s Policií ČR především v místních záležitostech veřejného pořádku. Vzájemná spolupráce obcí s Policií ČR a případně i obecní policií při zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti při shromážděních může být také obsahem již zmíněných koordinačních dohod.

Extremismus

Zabezpečování veřejného pořádku v souvislosti s projevy extremismu je přednostně **v kompetenci Policie ČR.** Obecní policie zde plní pouze subsidiární roli

24) § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím

25) § 12 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím

zejména při ochraně bezpečnosti osob a majetku. Ve spolupráci s Policií ČR může realizovat příslušná opatření bezpečnostního charakteru, a to jak povahy preventivní, tak i represivní. Vzájemná spolupráce obcí s Policií ČR při zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti při shromážděních s extremistickým podtextem může být také obsahem zmíněných koordinačních dohod.

6.5 Požární ochrana²⁶

V rámci samostatné působnosti zřizuje obec Jednotku sboru dobrovolných hasičů obce a udržuje její akceschopnost. Zpracovává stanovenou dokumentaci požární ochrany, např. požární evakuační plán či požární poplachové směrnice. Obecně závaznou vyhláškou vydává obec požární řád obce a stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob.

Dále obec zřizuje ohlašovnu požárů a další místa, odkud lze nahlásit vznik požáru. Základní pravidla způsobu ohlášení požáru se stanoví řádem ohlašovny požárů. Za minimální splnění této povinnosti lze považovat vyvěšení údajů na místě veřejně přístupném, především označení nejbližší telefonní stanice a zveřejnění tísňových telefonních čísel 150 a 112, čísla a dislokace operačního informačního střediska HZS kraje a nejbližších jednotek požární ochrany, které v obci zasahují pokaždé v případě požáru.

Obec také zabezpečuje zdroje vody pro hašení požárů a jejich trvalou použitelnost. Určí též další zdroje vody pro hašení požárů a podmínky pro zajištění jejich trvalé použitelnosti. Povinnost platit za odběr vody se na jednotky požární ochrany při likvidaci požárů nevztahuje. Dále udržuje volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty a přístup k nouzovým východům, k zařízením elektrické energie apod.

Kromě výše uvedeného vykonává obec i preventivně výchovnou činnost, např. propagace hasičů při akcích pořádaných obcí.

Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce

Každá obec musí zřídit Jednotku sboru dobrovolných hasičů (dále jen „JSDHO“). Povinnost zřídit jednotku sboru dobrovolných hasičů obce je nezávislá na velikosti obce a na zproštění této povinnosti nemá vliv ani umístění jednotky Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“) kraje na území obce.

Zřízení JSDHO se stanoví na základě tzv. plošného pokrytí území. Plošným pokrytím je systém organizace, vybavení a umístění jednotlivých druhů jednotek s cílem zabezpečit území obce podle stupně nebezpečí požadovaným počtem sil a prostředků v návaznosti na dojezdové časy. Podmínky k zabez-

pečení plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany stanoví nařízením rada kraje.

Zákon o požární ochraně rovněž stanoví, že i JSDHO může být nasazena i mimo území svého zřizovatele. Základním kritériem pro rozdělení JSDHO do kategorií je její předurčení k zásahům i mimo území svého zřizovatele plánovaně anebo je určena pouze pro katastr vlastní obce. Předurčení provede HZS kraje tak, že obecnímu úřadu dané obce oznámí, že je vybraným obecním úřadem, a projedná s krajem příslušné úpravy nařízení krajů o požárním poplachovém plánu kraje a o podmínkách zabezpečení plošného pokrytí kraje. Tyto obce zákon o požární ochraně označuje jako vybrané obce. Vybraný obecní úřad musí vytvořit podmínky pro akceschopnost své předurčené JSDHO. Zásahy jednotky mimo hasební obvod zřizovatele se realizují v přenesené působnosti.

Další povinnosti obcí

V souladu s § 29 zákona o požární ochraně zajišťuje obec také péči o členy JSDHO, jakož i péči o zaměstnance zařazené v jednotkách hasičských záchranných sborů podniků, členy jiných jednotek dobrovolných hasičů obce nebo podniků, popřípadě i o osoby vyzvané k poskytnutí osobní pomoci, jestliže zasahují za ztížených podmínek, nebo u déle trvajících zásahů na území obce. Obec rovněž poskytuje náhradu ušlého výdělků členů JSDHO, který se ve své pracovní době nebo v době, ze které mu plyne příjem podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, zúčastní zásahu při požáru nebo jiných záchranných prací při živelných pohromách nebo jiných mimořádných událostech nebo nařízeného cvičení anebo nařízené odborné přípravy. Obec zajišťuje a hradí pro členy JSDHO preventivní zdravotní prohlídky.

Obec dále zabezpečuje odbornou přípravu členů JSDHO resp. účast velitelů a strojníků jednotky na odborné přípravě k získání odborné způsobilosti a ověření této způsobilosti, a to nejpozději do 12 měsíců od jejich ustavení do funkce. Za přípravu dalších členů JSDHO odpovídá velitel jednotky. Velitele jednotky jmenuje a odvolává starosta po vyjádření HZS kraje.

Ke zřízení JSDH obce je potřebná následující dokumentace:

zřizovací listina

jmenování do funkce velitele jednotky

seznam členů jednotky spolu s doklady o jejich zdravotní způsobilosti pro výkon služby

²⁶) Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

Zabezpečení akceschopnosti, pořízení a obnova požární techniky jednotek sboru dobrovolných hasičů vybraných obcí

Krajské úřady poskytují na provoz spojený se zásahy JSDHO mimo jejich území dotace. Z této dotace jsou hrazeny uskutečněné zásahy na výzvu operačního a informačního střediska HZS kraje mimo jejich územní obvod. Jednotkám požární ochrany kategorie II a III, resp. jednotkám zařazeným do plošného pokrytí území kraje, je navíc poskytován příspěvek na věcné vybavení a na mzdové výdaje a pojistné členům vykonávajícím službu v jednotce JPO II v pohotovosti v místě svého bydliště nebo vykonávajícím službu v jednotce jako svoje hlavní povolání maximálně do výše 50 %. Z dotace lze částečně hradit i výdaje spojené s odbornou přípravou velitelů a strojníků JSDHO.

Předtím, než vybraná obec dotaci obdrží, vyhodnotí HZS kraje údaje o jednotlivých JSDHO. Na základě této evaluace navrhne HZS kraje krajskému úřadu rozpis částek pro jednotlivé obce. Následně krajský úřad částky obcím převede na základě rozpisu. Krajský úřad může tyto finanční prostředky navýšit.

Jiné možnosti k zabezpečení pokrytí území

Obce, které nezřídí Jednotku požární ochrany, jsou povinny 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. Dvě nebo více obcí může zřídit společnou jednotku požární ochrany pouze v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to vytvořením svazku obcí. Zřízení této jednotky požární ochrany rovněž podléhá souhlasu HZS kraje. Pokud obec zřizuje společnou jednotku požární ochrany s HZS kraje, schvaluje její vznik Ministerstvo vnitra.

Na základě výsledků posouzení požárního nebezpečí nebo dokumentace zdolávání požárů může HZS kraje stanovit povinnost zřídit namísto jednotky SDH obce požární hlídku. Ta má hlavně za úkol ohlásit mimořádnou událost, zapojit se do záchranných a likvidačních prací, např. evakuace, a jako subjekt s místní znalostí poskytovat informační podporu veliteli zásahu.

6.6 Integrovaný záchranný systém

System spolupráce

Integrovaný záchranný systém²⁷ (IZS) je zákonný systém spolupráce a koordinovaného postupu všech zainteresovaných složek při přípravě na mimořádné události a při záchranných či likvidačních pracích. Smyslem

je odvrátit nebo omezit rizika v případě mimořádné události, případně přerušit její příčiny a odstranit následky v návaznosti na ohrožení životů, zdraví, majetku nebo životního prostředí.

System neovlivňuje postavení, působnost a způsob financování konkrétních složek. Složky integrovaného záchranného systému dělíme na základní a ostatní.

Základními složkami IZS jsou:

- Hasičský záchranný sbor České republiky,
- jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí území,
- zdravotnická záchranná služba,
- Policie České republiky.

Ostatními složkami IZS jsou vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory (například obecní policie), ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví, havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby, zařízení civilní ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, kterých lze využít k záchranným a likvidačním pracím.

Koordinace

Stálými orgány pro koordinaci složek integrovaného záchranného systému jsou:

- operační a informační střediska hasičského záchranného sboru kraje,
- operační a informační středisko na generálním ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR.

V současné době už je v souladu s pokyny Evropské unie plošně zavedeno jednotné evropské číslo tísňového volání 112. Umožňuje, aby se občan v rámci EU vždy dovolal příslušné pomoci. Zároveň však zůstávají v platnosti i původní národní telefonní čísla pro jednotlivé složky IZS (v České republice nadále zůstávají: 150 – hasiči, 155 – zdravotnická záchranná služba, 156 – městská policie a 158 – Policie ČR).

Obec za mimořádné situace

Na orgánech obce, tedy i na vás, vážení zastupitelé, záleží připravenost na mimořádné události. Nastanou-li, obce se podílejí na záchranných a likvidačních pracích, na ochraně obyvatel. Zabezpečují varování, evakuaci a úkryt osob před hrozícím nebezpečím, podílejí se na organizaci nouzového přežití obyvatel. Obce poskytují podklady a informace ke zpracování havarijního plánu vyššího územního celku – kraje, vedou evidenci a kontrolují stavby civilní ochrany, hospodaří s jejím materiálem. Mezi povinnostmi obecních orgánů patří seznámat právnické a fyzické osoby v obci s charakterem možného ohrožení a ochranou obyvatelstva. K tomu organizují školení.

²⁷) Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

Úloha starosty²⁸

Starosta obce má v případě mimořádné události i některé pravomoci výkonného charakteru. Zabezpečuje varování osob na ohroženém území, organizuje po dohodě se starostou obce s rozšířenou působností a s velitelem zásahu evakuaci obyvatel, organizuje dění v obci v podmínkách nouzového přežití a je oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby, aby poskytly osobní a věcnou pomoc.

Vznikne-li ve vaší obci mimořádná situace, doporučujeme postupovat podle příslušných výpisů z havarijních plánů a neprodleně se spojit s územně příslušným operačním a informačním střediskem integrovaného záchranného systému, nejlépe prostřednictvím čísla tísňového volání 150 nebo 112, a podle pokynů operačního důstojníka tohoto střediska dále postupovat.

6.7 Krizové řízení²⁹

Co to jsou krizové situace

Do krizové situace „přeroste“ takový typ mimořádné události, při níž se vyhláší některý z krizových stavů – stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav. Právní podmínkou vzniku krizové situace je právě její oficiální vyhlášení příslušným orgánem; přitom musí být splněny všechny podmínky stanovené zákonem. **Stav nebezpečí** se vyhláší stejně jako nařízení kraje³⁰. Rozhodnutí nabývá účinnosti okamžikem, který se v něm stanoví a vyvěšuje se na úředních deskách obecních úřadů na ohroženém území. Stav nebezpečí na daném území vyhláší hejtman kraje, v Praze primátor hlavního města Prahy, zatímco **nouzový stav**, který se vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, je v kompetenci vlády. Stav **ohrožení státu** a válečný stav vyhláší Parlament ČR na návrh vlády.

Principy krizového řízení

Krizové řízení zahrnuje souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů (rozuměj orgánů krizového řízení), zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci a kontrolu konkrétních řešení krizové situace. Příslušný tzv. krizový zákon upravuje působnost a pravomoci státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace.

Práva a povinnosti obcí

Na orgánech obce je, aby byla obec na krizové situace připravena. Přípravu organizuje obecní úřad. Rozpracovává úkoly krizového plánu kraje (pokud to uložil hasičský záchranný sbor kraje), poskytuje hasičskému záchrannému sboru kraje podklady a in-

formace ke zpracování krizového plánu kraje. Shromáždí údaje o počtu a totožnosti osob, podílí se na zabezpečení veřejného pořádku a plní další úkoly, vyplývající z přípravy na krizové situace, ale i úkoly, které obecnímu úřadu stanoví krajský úřad. Patří sem i povinnost obce seznamovat veřejnost s možným ohrožením a připravovanými krizovými opatřeními.

Při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí jsou orgány obce povinny se postarat o krizová opatření v podmínkách obce. Je-li k tomuto účelu nutné vydat nařízení obce, nabývá účinnosti okamžikem vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Nařízení obce se zveřejní též dalšími způsoby v místě obvyklými, zejména prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu. Stejný postup se použije při vyhlášení změn obsahu již vydaného nařízení obce.

Úloha starosty³¹

Starosta plní při vyhlášení krizového stavu specifické úkoly obdobné těm, jaké jsme popisovali v souvislosti s mimořádnou situací:

- a) zabezpečuje varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím,
- b) nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce,
- c) organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití jejích obyvatel,
- d) je oprávněn požádat právnické a fyzické osoby o poskytnutí dobrovolné pomoci,
- e) plní úkoly a opatření uvedené v krizovém plánu kraje,
- f) zajišťuje organizaci dalších nezbytných opatření.

K plnění zmíněných povinností může starosta zřídit krizový štáb obce³². **Bezpečnostní radu a krizový štáb** obce zřizuje starosta obce povinně, pokud jde o obec určenou hasičským záchranným sborem. Velmi důležitou roli v případě krizové situace hraje napojení na integrovaný záchranný systém, což asi nejlépe zabezpečí představitel jednotky požární ochrany, který je v krizovém štábu. Pokud by starosta neplnil (nebo by nemohl plnit) za krizového stavu určené úkoly, může hejtman místo něho jmenovat na stanovenou dobu zmocněnce.

Stav nebezpečí

Je-li z rozsahu následků mimořádné události zřejmé, že ohrožení nelze odvrátit běžnou činností složek

29) Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů

30) § 8 a 9 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

31) § 23 zákona č. 240/2000Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů

32) § 23 odst. 2 zákona o krizovém řízení a změně některých zákonů

integrovaného záchranného systému a dalších orgánů, a naopak, že hrozí jeho rozšíření, může starosta (doporučujeme po dohodě s velitelem zásahu) požádat hejtmana o vyhlášení stavu nebezpečí.

6.8 Provozování veřejného pohřebiště

Veřejné pohřebiště provozuje obec v samostatné působnosti v souladu se zákonem o pohřebnictví³³ jako veřejnou službu.

Veřejné pohřebiště lze zřídit na návrh obce na pozemcích v jejím vlastnictví jen na základě územního rozhodnutí a následného stavebního povolení vydaného místně a věcně příslušným stavebním úřadem. Okolo veřejného pohřebiště je obec povinna zřídit ochranné pásmo v šířce nejméně 100 m. Stavební úřad může na takto vymezeném místě zakázat nebo omezit provádění staveb nebo činnosti, které by mohly ohrozit řádný provoz pohřebiště.

Jsou-li součástí veřejného pohřebiště hroby, je obec povinna, podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů, předložit i výsledky hydrogeologického průzkumu. Z těchto výsledků musí být zřejmé, že pozemek je vhodný k takovému způsobu pohřbívání. Ke zřizování hrobů, hrobek, náhrobků a hrobových míst není třeba povolení nebo ohlášení na stavebním úřadu. Vlastnické právo k hrobovému zařízení náleží tomu, kdo je zřídil.

Jestliže obec nemůže zajistit tuto službu v územním obvodu své působnosti, je povinna ji zajistit v jiné obci v okolí na základě dohody s provozovatelem pohřebiště. Obci, která zajišťuje pohřbívání, vzniká povinnost hradit druhé obci náklady, které jí vzniknou tím, že občané užívají služeb jiné obce. Provozovatel pohřebiště musí stanovit stejné podmínky sjednání nájmu hrobového místa pro každého nájemce. Nesmí tedy účtovat jinou cenu pro občany z jiných obcí, a to ani v případě, že se s obcí nedohodne na hrazení provozních nákladů.

Povinnosti obce

Obec v rámci provozování veřejného pohřebiště zajišťuje výkopové práce související s pohřbením a exhumací. Tyto úkony může zabezpečit vlastními zaměstnanci nebo jinou osobou, kdo má oprávnění k takovým úkonům. Dále zajišťuje pohřbívání lidských pozůstatků a lidských ostatků do hrobů a hrobek, jakož i ukládání, rozptyl a vsyp zpopelněných pozůstatků. Obec jako provozovatel pohřebiště musí vždy dát souhlas k vykopání hrobu. Provozovatel obstarává dokonce správu a údržbu veřejného pohřebiště včetně komunikací a veřejné zeleně. Provozovatel pohřebiště odpovídá za škodu, kterou způsobí na cizím

hrobovém místě porosty, které náleží do jeho péče. Do správy veřejného pohřebiště náleží i pronájem hrobových míst a s tím související vedení evidence. Nájem hrobového místa vzniká na základě nájemní smlouvy, která musí mít písemnou formu, musí obsahovat výši nájemného a výši úhrady za služby spojené s nájmem, pokud je provozovatel pohřebiště poskytuje. V případě hrobového místa v podobě hrobu musí být doba trvání nájemní smlouvy stanovena tak, aby od pohřbení mohla být dodržena tlecí doba, stanovená pro konkrétní pohřebiště. Délka tleccí doby je určena na základě hydrogeologického průzkumu a vyžádaného stanoviska krajské hygienické stanice.

Cenu za pronájem hrobových míst může obec stanovit ve formě maximální ceny anebo ceny věcně usměrňované. Uplatnění maximální ceny se vyhláší nařízením obce za předpokladu, že budou splněny podmínky zákona o cenách³⁴. Cena věcně usměrňovaná se musí řídit výměrem Ministerstva financí, který je vyhlášován nově na každý rok.

Řád veřejného pohřebiště

Zákon o pohřebnictví v ustanovení § 19 stanoví, že provozovatel veřejného pohřebiště je povinen vydat řád veřejného pohřebiště, který musí být vyvěšen v místě na daném pohřebišti obvyklém. Tímto řádem je povinen se řídit nejen provozovatel pohřebiště, ale i nájemci hrobů a návštěvníci pohřebiště. V řádu veřejného pohřebiště musí být uvedeny stejné podmínky pro sjednání nájmu hrobového místa pro všechny občany. Dále v něm provozovatel pohřebiště podrobně upraví zejména rozsah poskytovaných služeb, např. prořezávání porostů, odvoz odpadu. Řád veřejného pohřebiště bude též zahrnovat konkrétní délku tleccí doby pro lidské ostatky ukládané do hrobu, povinnosti návštěvníků veřejného pohřebiště, povinnosti nájemce hrobového místa, dobu, po kterou je veřejné pohřebiště přístupné návštěvníkům, apod.

Kdy musí obec zajistit pohřbení, tzv. sociální pohřeb?

Pokud ve lhůtě 96 hodin od oznámení úmrtí nesjedná nikdo pohřbení, je povinna zajistit pohřbení obec, na jejímž území k úmrtí došlo nebo byly lidské pozůstatky nalezeny, případně vyloženy z dopravního prostředku. Obec je také povinna zabezpečit uložení lidských pozůstatků pouze do hrobu nebo hrobky v případech, kdy není u lidských pozůstatků zjištěna totožnost anebo se jedná o lidské pozůstatky cizích státních příslušníků, u kterých obec nezíská

33) § 16 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví

34) § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

souhlas příslušného státu do jednoho měsíce od zjištění úmrtí.

Dojde-li ve zdravotnickém zařízení nebo ústavu sociální péče k úmrtí a tyto nemohou, po uplynutí 48 hodin od úmrtí, samy zajistit další uložení lidských pozůstatků, zajistí jejich uložení u jiné osoby. Zajištění pohřbení pak přechází na obec, včetně nákladů za tuto službu. Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit způsob a podmínky převozu a přechodného uložení zemřelých.

Při splnění výše uvedených podmínek má obec právo na úhradu účelně vynaložených nákladů na pohřbení vůči dědicům zemřelého, a když nejsou dědicové, pak vůči státu.

Péče o válečné hroby

Zákon o pohřbnictví v ustanovení § 29 odst. 6 osvobozuje vlastníky válečných hrobů od poplatků za nájem na neomezenou dobu. V případě, že není vlastník válečného hrobu znám anebo zemřel, přechází povinnost péče o hrobové místo na obec.

Související předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- Zákon č. 257/2000 Sb., o probační a mediační službě
- Zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)
- Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
- Zákon č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech
- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřbnictví
- Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách
- Nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně
- Vyhláška č. 247/2001 Sb., o organizaci a činnosti jednotek požární ochrany
- Vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému
- Vyhláška č. 418/2008 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii

Užitečné odkazy:

Stránky Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, kde lze najít vzory obecně závazných vyhlášek, nálezy Ústavního soudu ČR, metodická doporučení apod. www.mvcr.cz/odk

7 Sociální politika obce

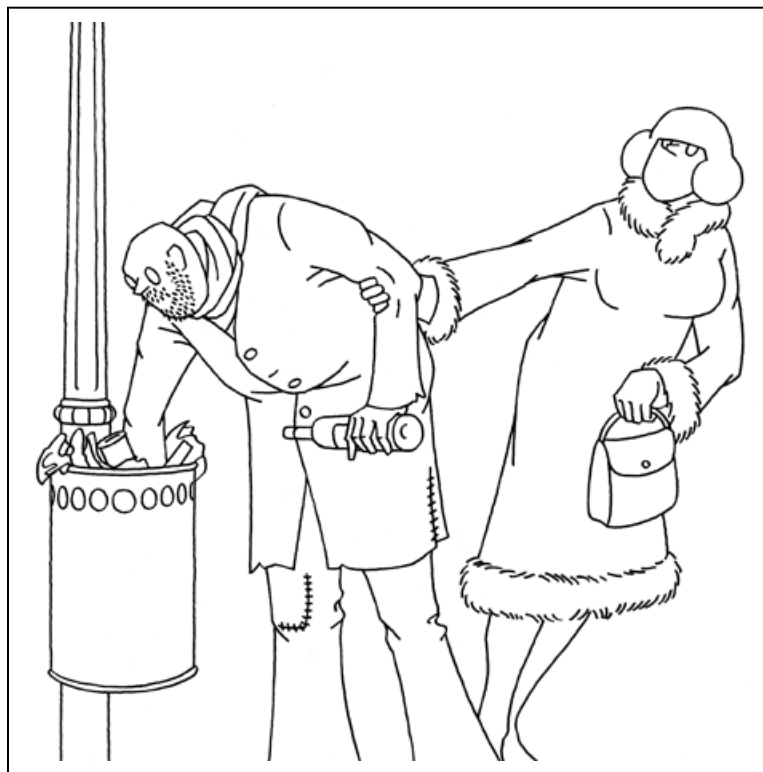
PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

Ing. Iva Červinková

Mgr. Irena Sonntagová

Mgr. Petr Schlesinger

Domy, silnice, chodníky, vodovody, parky – to není obec. To jsou jen domy, silnice, chodníky, vodovody a parky. Obec je společenství lidí spjatých místem. A to společenství má určité potřeby a zájmy. To jistě jako zastupitelé víte a máte ty nejlepší úmysly přispět k podmínkám, které budou potřeby a zájmy vašich spoluobčanů uspokojovat. Čeká vás přitom setkávání s různými zájmovými skupinami. Také ovšem s lidmi, jejichž situace se neobejde bez pomoci společenství, v němž žijí, tedy obce. Abyste i v tomto ohledu byli užiteční, neuškodí si pár věcí ozřejmit.



Jednoznačně definovat sociální politiku je komplikované. Velmi obecně lze říci, že jde o **politiku, která se primárně orientuje na člověka, směřuje k jeho rozvoji a kultivaci jeho životních podmínek, jeho osobnosti, dispozic a kvality života**. Také obsah pojmu sociální politika bývá různě chápán. Od nejužšího pojetí omezeného například jen na důchodové zabezpečení, dávkové systémy a sociální služby až po systémy, ve kterých je do sociální politiky zahrnuta léčebná i preventivní péče o zdraví, systémy ochrany dětí a rodiny, systémy zaměstnanosti a zabezpečení v nezaměstnanosti, systémy zahrnující otázky bydlení, vzdělávání apod. **Sociální zabezpečení** je definováno zákonem¹ jako dávky sociální péče pro osoby zdravotně postižené a nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných.

Formy a nástroje sociální politiky jsou různé – od peněžitých či věcných plnění na principu pojištění, či prostých dávek více či méně testovaných v souvislosti s příjmy a majetkem, přes poradenství a sociální služby aktivizační a terénního charakteru, systémy sociálně-právních ochranných institucí a mechanismů až po služby rezidenční a azylové.

7.1 Sociální zabezpečení v České republice

Právní rámec sociálního zabezpečení vytváří stát. Na jeho přímé realizaci se kromě státu (reprezentovaného věcně příslušnými ministerstvy) podílejí kraje a obce v samostatné nebo státem přenesené působnosti a nestátní subjekty (občanská sdružení a iniciativy, církve, občané). Byly vytvořeny a legislativně upraveny tři na sebe navazující, relativně však samostatné, systémy – systém sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Hovoříme o **třech pilířích sociálního zabezpečení** (sociální ochrany obyvatel).

7.1.1 Systém sociálního pojištění

Řeší ty sociální události, na které se lze předem připravit, a to povinným pojištěním pro případ stáří, invalidity, ovdovění a osiřetí, dočasné pracovní neschopnosti, karantény, ošetřování nemocného člena rodiny, těhotenství a mateřství. Tento systém je plně v rukou státu, který ho uskutečňuje prostřednictvím **České správy sociálního zabezpečení a okresních správ**

1) Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení

v území. Vyplácí všechny druhy důchodů (například starobní, invalidní, vdovský, vdovecký, sirotčí), nemocenské dávky, podporu při ošetřování člena rodiny, peněžitou pomoc v mateřství apod. **Obce** v tomto systému **rozhodují o zvláštních příjemcích některých z těchto dávek** (důchodů) v odůvodněných situacích. Důležitou součástí okresních správ sociálního zabezpečení jsou útvary **lékařské posudkové služby**, které posuzují zdravotní stav žadatelů o některé dávky, o příspěvky pro zdravotně handicapované občany a zdravotní stav žadatele o příspěvek na péči.

7.1.2 Systém státní sociální podpory

Řeší sociální situace, které jsou společností uznány jako „zřetel hodné“. Jde především o podporu rodin s nezaopatřenými dětmi – například při narození dítěte, péči o dítě apod., ale vyplácí se i dávka k úhradě bydlení v souvislosti s deregulací nájemného a zvyšováním nákladů na bydlení. Systém vyplácí dávky, které jsou vázány na výši příjmu (přídavek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení), a dávky, které na výši příjmu vázány nejsou (rodičovský příspěvek, dávky pěstounské péče, porodné, pohřebné). Pohřebné je proti minulosti, kdy ho obdržel každý, kdo pohřeb vypravil, v současné době vypláceno pouze osobě, která vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti, nebo osobě, která byla rodičem nezaopatřeného dítěte. I tento systém je plně v rukou státu – **dávky vyplácejí odbory státní sociální podpory úřadů práce**.

7.1.3 Změny v systému sociální pomoci po 1. lednu 2012

V průběhu roku 2011 došlo k velmi významné změně stávajícího systému státní sociální pomoci, pro kterou se vžil název Sociální reforma I.

Jádrem Sociální reformy I bylo nové funkční a institucionální pojetí Úřadu práce v návaznosti na nově vzniklý zákon o Úřadu práce a změně souvisejících zákonů. Úřad práce v současnosti sestává z Generálního ředitelství a krajských poboček, součástí krajských poboček Úřadu práce jsou jednotlivá kontaktní pracoviště. Zmíněným zákonem došlo k výrazné centralizaci a zrušení úřadů práce zřízených podle zákona o zaměstnanosti.

Na nově koncipovaný Úřad práce přešly od 1. ledna 2012 kompetence ve výplatě nepojistných sociálních dávek, kterými jsou a) dávky hmotné nouze, b) dávky osobám se zdravotním postižením a c) příspěvek na péči. Zmíněné kompetence ve výplatě nepojistných sociálních dávek vykonávaly do 31. prosince 2011 obecní úřady v přenesené působnosti.

a) Dávky hmotné nouze

Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi existují tři dávky hmotné nouze, kterými jsou a) *příspěvek na živobytí*, b) *doplatek na bydlení* a c) *mimořádná okamžitá pomoc*. Do 31. prosince 2011 měly v oblasti výplaty dávek hmotné nouze působnost **pověřené obecní úřady**. Od 1. ledna 2012 již nejsou pověřené obecní úřady podle zákona **orgány pomoci v hmotné nouzi**, kompetence v oblasti výplaty, místního šetření a kontroly využití dávek hmotné nouze má jen Úřad práce.

b) Dávky osobám se zdravotním postižením

V rámci Sociální reformy I došlo ke zrušení zákona o sociálním zabezpečení, který do 31. prosince 2011 upravoval oblast sociální péče. Od 1. ledna 2012 nabyl účinnosti nový zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Zákon upravuje dvě sociální dávky určené zdravotně postiženým osobám: *příspěvek na mobilitu* a *příspěvek na zvláštní pomůcku*. Působnost v oblasti výplaty dávek osobám se zdravotním postižením, místního šetření a kontroly využití má Úřad práce.

c) Příspěvek na péči

Příspěvek na péči je poskytován podle zákona o sociálních službách ve čtyřech stupních podle závislosti (I-IV). Výše příspěvku osob starších 18 let činí v I. stupni 800 Kč, ve II. stupni 4 000 Kč, ve III. stupni 8 000 Kč a ve IV. stupni 12 000 Kč. Výše příspěvku na péči v I. stupni činila do 31. prosince 2011 dva tisíce Kč, k jejímu snížení došlo v rámci Sociální reformy I. Působnost v řízení o příspěvku na péči má od 1. ledna 2012 Úřad práce.

d) Sociální práce

V rámci Sociální reformy I přešlo mnoho kompetencí obecních úřadů v sociální oblasti na Úřad práce, který v současnosti tvoří jednotné výplatní místo všech výše uvedených nepojistných sociálních dávek. Od 1. ledna 2012 vykonávají obce zcela novou kompetenci s názvem **sociální práce**.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností realizují podle zákona o sociálních službách² *činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob*. Sociální práci vykonávají dále podle zákona o hmotné nouzi³ v oblasti hmotné nouze pověřené obecní úřady.

Sociální práci jsou pověřeni **sociální pracovníci**, kteří musí splnit kvalifikaci podle části osmé zákona o sociálních službách. Sociální práce není správním řízením, obecní úřady vykonávají tuto činnost v přenesené působnosti. V neprospěch věci není bohužel

2) § 92 písm. d) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

3) § 55 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi

v současnosti pojem sociální práce v českém právním řádu definován.

V návaznosti na Sociální reformu I docházelo ke konci roku 2011 k tzv. delimitaci zaměstnanců obecních úřadů na Úřad práce. Vzhledem k vágně formulované kompetenci sociální práce i chatrně formulované roli obcí v sociálním systému jako takovém zůstal na obecních úřadech od ledna 2012 jen omezený počet sociálních pracovníků.

e) Veřejná služba

Sociální reforma přinesla výraznou změnu do pojetí veřejné služby. Veřejná služba je právním institutem zákona o pomoci v hmotné nouzi. Veřejnou službou se rozumí *pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče.*

Od 1. ledna 2012 došlo k podstatnému rozšíření osob, které veřejnou službu mohly vykonávat. Oproti pojetí do 31. prosince 2011 se již nejedná jen o osoby v hmotné nouzi, nýbrž rovněž **o osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání** podle zákona o zaměstnanosti, déle než dva měsíce.

Další změnu v pojetí veřejné služby představuje skutečnost, že působnost v této oblasti je zákonem **stanovena krajským pobočkám Úřadu práce** a nikoliv obcím jako v minulosti. Úřad práce se však může s obcemi dohodnout, aby realizovaly výkon veřejné služby, což se v současnosti často děje. Podle zákona o hmotné nouzi⁴ hradí Úřad práce a) pojistnou smlouvu kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo na zdraví, kterou osoba vykonávající veřejnou službu způsobí nebo která jí bude způsobena, b) ochranné pomůcky a c) pracovní prostředky. Úřad práce nemusí tyto náklady hradit, *pokud se s obcemi dohodne jinak.* Zmíněné náklady přenáší Úřad práce v současnosti velmi často na obce, které veřejnou službu realizují.

Velmi důležitou změnu oproti minulému období představovalo rovněž rozšíření **rozsahu výkonu veřejné služby**, které mohlo činit maximálně dvacet hodin týdně. Sankci za odmítnutí veřejné služby představuje podle zákona o zaměstnanosti⁵ vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Oproti pojetí veřejné služby do 31. prosince 2011 **není výkon veřejné služby spjat s protihodnotou ve smyslu vyšší sociální dávky či vyšší podpory v nezaměstnanosti.** Do realizace veřejné služby vstoupil v listopadu 2012 Ústavní soud, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 judikoval, že „*povinnost vykonávat tzv. veřejnou službu pod sankcí vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání představuje nepřiměřené břemeno pro uplatňování zákonem vymezených práv, jež jsou uchazečům přiznána dle čl. 26 odst. 3 Listiny jako součást hmotného zajištění v nezaměstnanosti. Souhlas*

se zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání nelze vztáhnout i na výkon veřejné služby tvořící podmínku pro setrvání v této evidenci, a proto tento veřejnoprávní institut navíc splňuje znaky zakázané nucené práce ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny a čl. 4 odst. 2 Úmluvy. Tato povinnost přitom může s ohledem na její vnější prvky působit u jednotlivých uchazečů ponížení dotýkající se jejich vlastní lidské důstojnosti“. Nálezy Ústavního soudu jsou závazné pro všechny fyzické a právnické osoby, a proto musí Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2013 předložit změnový návrh pojetí veřejné služby, které bude v souladu s rozhodnutím Ústavního soudu.

7.1.4 Sociálně-právní ochrana dětí

Představuje celý systém ochrany práv a právem chráněných zájmů nezletilých dětí. Zaměřuje se především na děti, jejichž výchova a osobnostní rozvoj jsou zákonem stanoveným způsobem ohroženy. Součástí systému je i sociální práce s dětmi a mladistvými, kteří spáchali přestupek či trestný čin nebo se stali jejich obětí. Do této agendy jsou zařazeny i úkoly náhradní rodinné péče – pěstounské péče a osvojení. Vlastní výkon sociálně-právní ochrany dětí zabezpečují **orgány sociálně-právní ochrany dětí**, jimiž jsou krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Sociálně-právní ochranu dětí dále zajišťují obce a kraje v samostatné působnosti, komise pro sociálně-právní ochranu dětí a další právnické a fyzické osoby, jsou-li výkonem sociálně-právní ochrany pověřeny (tzv. pověřené osoby).

Obce v této oblasti **hrají nezastupitelnou roli** zejména ve vyhledávání dětí, které potřebují ochranu, vyhledávání vhodných osob, jež se mohou stát budoucími pěstouny či osvojiteli, a v neposlední řadě v součinnosti s orgány sociálně-právní ochrany dětí při řešení sociální a bytové situace rodin a v nich žijících nezletilých dětí.

7.1.5 Hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti

Otázky **zaměstnanosti a systém zabezpečení v nezaměstnanosti** jsou v rukou státu, který je řeší prostřednictvím **úřadů práce** v území. **Obce a kraje** v rámci svých samosprávných kompetencí se na něm podílejí zejména vytvářením vhodného prostředí pro vznik nových pracovních míst, případně jako zaměstnavatelé při uskutečňování aktivní politiky zaměstnanosti.

4) § 18a zákona 111/2006 o hmotné nouzi

5) § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

7.2 Sociální služby

Obec není pouze vymezené území, ale především základní samosprávné společenství občanů na tomto území žijící. Toto společenství bývá často v kontextu sociální politiky a oblasti poskytování sociálních služeb nazýváno komunitou.

Obce mají základní povinnosti v oblasti sociální politiky vymezené zákonem o obcích⁶, a to tak, že „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.*“ Toto vágní vymezení bývá často interpretováno jako povinnost obcí sociální služby zřizovat, nebo se alespoň na jejich financování podílet. Je důležité, abyste jako zastupitelé věděli, že **na podporu poskytování sociálních služeb ze strany obce není žádný právní nárok, s výjimkou těch sociálních služeb, u kterých vaše obec zastává roli zřizovatele.** Počítejte však s tím, že zejména poskytovatelé ze strany neziskového sektoru a nebo z jiných obcí se na vás budou obracet s žádostí o příspěvek na provoz sociálních služeb, které poskytují.

V případě, že se jako mnohé další obce rozhodnete pro finanční podporu (neziskových) poskytovatelů sociálních služeb na území vaší obce, doporučujeme vám vypracovat a schválit **jasná pravidla**, ve kterých bude definováno, kdo, za jakých podmínek a ve kterém termínu může o veřejnou podporu žádat, kdo bude požadavky hodnotit, kdo je bude schvalovat a kdo bude účelnost jejich využití hodnotit a kontrolovat.

7.2.1 Obce a sociální služby v samostatné působnosti

Sociální služby se částečně řadí do kategorie veřejných služeb, tedy těch, které jsou poskytovány v zájmu veřejnosti a na rozdíl od komerčních služeb se financují z veřejných rozpočtů a zdrojů. Díky tomu vykazují vyšší míru závislosti na politickém rozhodování, a to jak na úrovni státu, tak krajů nebo obcí.



Jejich definování, typologii, podmínky poskytování, registraci a kontrolu poskytování podrobně popisuje zákon o sociálních službách. Sociální služby jsou poskytovány na smluvním principu – na základě uzavření smlouvy mezi uživatelem služby a poskytovatelem. Na všechny sociální služby se vztahují nástroje zajištění kvality definované zákonem o sociálních službách a prováděcím předpisem, zejména povinnost registrace (poskytování sociální služby bez registrace je správním deliktem).

Zákon⁷ definuje několik klíčových pojmů v oblasti poskytování sociálních služeb⁸. Stanovuje základní zásady a pravidla pro poskytování sociálních služeb a rovněž podrobně upravuje okruh sociálních situací a způsobů jejich řešení.

a) Zřizovatelská role měst a obcí

V rámci reformy veřejné správy na počátku tohoto tisíciletí přešly zřizovatelské povinnosti sociálních služeb z bývalých okresních úřadů na vyšší územně samosprávné celky – na kraje. Přestože obcím bylo rovněž umožněno převzít zařízení sociálních služeb do své kompetence, díky nepřipravenosti celého systému, nedostatečným finančním tokům a nerovnosti přístupu k finančním zdrojům využilo této možnosti jen velmi málo obcí.

Obce mohou v rámci samostatné působnosti zřizovat sociální služby různými formami. Může jít o organizační složky obce bez právní subjektivity, nebo příspěvkové organizace, které mají vlastní právní subjektivitu. První forma se užívá zejména u služeb, které nejsou příliš náročné na personální, materiální a technické vybavení (azylové domy, terénní programy, pečovatelská služba na menší obci, chráněné bydlení, podpora samostatného bydlení, centra denních služeb, denní stacionáře apod.). V praxi můžeme zaznamenat, že zmíněné služby mohou být zařazeny i přímo do struktury obecního úřadu, a to buď jako samostatné odbory, nebo oddělení sociálního odboru.

b) Komunitní plánování sociálních služeb

Účinným nástrojem v oblasti sociální politiky obce a aktivním nástrojem v boji proti sociálnímu vyloučení je metoda komunitního plánování sociálních služeb. Tento pojem, se kterým jste se možná už setkali, se v naší republice běžně užívá pro „plánování rozvoje sociálních služeb“, které je zakotveno v zákonu o sociálních službách.

Postupy a techniky komunitního plánování lze použít pro všechny oblasti veřejného života, protože slouží k tomu, aby se cílové skupiny a široká veřejnost

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

7) Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

8) Zejména jde o pojmy: sociální služba, nepříznivá sociální situace, přírozené sociální prostředí, sociální začleňování či sociální vyloučení.

mohly vyjádřit a zapojit do přípravy podkladů pro strategická rozhodnutí obce. Komunitní plán se svou podstatou, způsobem zpracování a zejména participací jednotlivých aktérů liší od známého strategického plánování obce, může však být jeho součástí anebo doplňkem.

Střednědobé plány na úrovni obcí

Přestože tvorba střednědobých plánů sociálních služeb na úrovni obce, na rozdíl od tvorby střednědobých plánů na úrovni krajů, není povinná, zákon o sociálních službách na straně druhé ukládá obcím **zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb** osobám nebo skupinám osob na svém území (aktivní vyhledávání a mapování potřeb na daném území), zabezpečovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území, spolupracovat s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu sociálních služeb, sdělovat za tímto účelem informace o potřebách poskytování sociálních služeb a o možnostech jejich uspokojování.

Metoda a cíl komunitního plánování

Metoda komunitního plánování sociálních služeb se jeví jako nejvhodnější prostředek k naplnění zmíněných zákonných povinností, jelikož jde prakticky o zjištění stavu poskytování sociálních služeb v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Srovnáním těchto dvou základních parametrů a v souladu s množstvím finančních prostředků, které obec a další zadavatelé na sociální služby vynakládají, vzniká v procesu vzájemných konzultací střednědobý plán rozvoje sociálních služeb.

Zjišťování potřeb uživatelů a potenciálních uživatelů sociálních služeb je páteří osou procesu komunitního plánování sociálních služeb. Zjištěné potřeby by měly být nosným pilířem každého komunitního plánu.

Cílem komunitního plánování sociálních služeb je rovněž vytvořit systém sociálních služeb na místní úrovni, který odpovídá místním potřebám, reaguje na lokální odlišnosti a zabezpečuje, že se finanční prostředky vynakládají na služby využívají efektivně.

Principy komunitního plánování

Základním principem komunitního plánování sociálních služeb je princip triády, který deklaruje, že spolu plánují a spolupracují minimálně tři strany:

- uživatelé sociálních služeb,
- zadavatelé sociálních služeb,
- poskytovatelé sociálních služeb.

Za nejdůležitější účastníky procesu jsou považováni **uživatelé sociálních služeb**. Jedině oni mohou vyjádřit svůj názor, zviditelnit své zájmy a přímo se vyjádřit k tomu, co vnímají za nejlepší a nejpotřebnější. Právě tímto způsobem se mohou aktivně podílet na

utváření podoby sociálních služeb v dané komunitě. Vyhledávání, oslovování a zapojování uživatelů do práce na komunitním plánu je nenahraditelná možnost, jak zjistit potřeby v sociálních službách, jak získat informace o kvalitě poskytovaných služeb, jak objevit existující mezery v jejich nabídce a jak objevit nové zdroje pro uspokojování jejich potřeb.

Poskytovatelem sociálních služeb mohou být územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby, ministerstvo a jím zřízené organizační složky státu. Nutno zdůraznit, že **všichni poskytovatelé sociálních služeb mají při komunitním plánování rovné postavení**. Jejich cíle a záměry mají tudíž stejnou váhu. Poskytovatelé jsou většinou velmi dobře seznámeni s tím, jak fungují jednotlivé sociální služby i systém poskytovaných služeb v komunitě a znají dobře provozní záležitosti sociálních služeb. Znají aktuální poptávku i předpokládané trendy. Jejich přínos je z tohoto pohledu pro komunitní plánování sociálních služeb nenahraditelný.

Zadavatelem sociálních služeb je subjekt odpovědný za zabezpečení sociálních služeb, které odpovídají místním potřebám. V našem případě zadavatelem rozumíme zejména obec a kraje. Zastupitelé by měli vytvářet podpůrné politické klima pro realizaci komunitního plánu. Je velmi důležité, aby obec usnesením zastupitelstva deklarovala své odhodlání rozvíjet sociální služby, které se tak stane:

- projevem politické vůle v obci,
- potvrzením legitimacy komunitního plánování,
- zárukou pro zapojení dalších účastníků.

7.2.2 Typy poskytovaných sociálních služeb

Proces komunitního plánování sociálních služeb vám ukáže, které sociální služby jsou pro vaši obec potřebné. Vedle těch chybějících může také odhalit, že některé služby se poskytují duplicitně, tudíž neefektivně.

Zákon o sociálních službách dělí sociální služby do tří základních druhů:

- sociální poradenství (základní a odborné),
- služby sociální péče,
- služby sociální prevence.

Kromě toho rozlišuje zákon další formy služeb – pobytové (s ubytováním v zařízeních sociálních služeb), ambulantní (za kterými uživatel dochází nebo je doprovázen do zařízení sociálních služeb) a terénní (poskytované uživatelům v jejich přirozeném sociálním prostředí).

Nejčastěji se pravděpodobně můžete setkat se sociálním poradenstvím, osobní asistencí, pečovatelskou službou, podporou samostatného bydlení, chráněným

bydlením, centrem denních služeb, domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením či ranou péčí.

7.2.3 Role nestátních neziskových organizací a souvisejících služeb

Kromě sociálních služeb v zařízeních, jejichž zřizovatelem jsou většinou kraje, existují služby poskytované nestátními neziskovými organizacemi. Ty poskytují podporu, poradenství, tlumočnické služby, telefonickou krizovou pomoc, sociální rehabilitaci, sociálně aktivizační služby pro osoby se zdravotním postižením, zajišťují sociální rehabilitaci formou podporovaného zaměstnávání (což však není sociální služba) a nebo práci v sociálně terapeutických dílnách. Tyto služby jsou pro osoby se zdravotním postižením velmi důležité a zaujímají nezastupitelné místo ve spektru sociálních služeb. Z hlediska financování jsou však proti rezidenčním (pobytovým) službám často znevýhodněny, a proto si zaslouží ze strany politické reprezentace obce zvýšenou pozornost. Ve vaší obci mohou také působit jiné než sociální služby. Říká se jim služby související a jejich posláním je sdružovat seniory, maminky s dětmi nebo osoby s určitým druhem zdravotního handicapu, poskytovat jim podporu a odborné poradenství a pořádat pro ně různé aktivity. Většinou jde o kluby pro seniory, mateřská centra nebo přímo o organizace sdružující osoby se zdravotním postižením. Tyto organizace mají většinou značné potíže se sháněním peněz na provoz, jelikož nejsou, a často ani nemohou být, registrovanými sociálními službami. Proto budou vaší obcí vděčny za jakoukoliv pomoc finanční, materiální nebo za poskytnutí zvýhodněného pronájmu nebytových prostor.

7.2.4 Provázanost sociálních, zdravotnických a souvisejících služeb

Řadu služeb pro vaše spoluobčany mohou rovněž poskytovat zdravotnická zařízení formou registrovaných sociálních služeb nebo souvisejících služeb. Na druhé straně se v zařízeních sociálních služeb, jako jsou domovy pro seniory a osoby se zdravotním postižením, poskytují zdravotnické služby, přičemž úkony zdravotnického personálu hradí příslušné pojišťovny. Některé služby mají rovněž přesah do resortu školství. Možná se i na území vaší obce mohou vyskytovat podobní poskytovatelé služeb. Uvedme pár příkladů.

a) Služby pro rodiny a děti

V kojeneckých ústavech a od tří let věku dítěte v dětských domovech se v naší republice poskytuje ústavní výchova, která se však vyznačuje značnými

deprivačními vlivy. Pro mládež, jež opouští dětské domovy po dovršení osmnácti let, se zřizují v některých obcích tzv. domy na půl cesty, které mají mladým lidem usnadnit přechod z ústavního do neústavního prostředí. Některé nestátní neziskové organizace se zaměřily na děti vyžadující okamžitou pomoc a v jejich zařízeních školení pracovníci poskytují ohroženým dětem krátkodobou či přechodnou péči (program Klokánek Fondu ohrožených dětí).

V České republice se rovněž zřizují domovy pro ženy a matky s dětmi (jde o registrovanou službu sociální prevence „azylové domy“). V nich se nabízí krátkodobé ubytování spojené s odbornou intervencí, poradenstvím a sociálně výchovnými službami pro ženy, matky s nezletilými dětmi a těhotné ženy starší osmnácti let, jež se zejména díky domácímu násilí ocitly v obtížné sociální situaci. Osobám, které jsou ohrožovány násilným chováním, poskytují sociální služby intervenční centra, a to jak formou ambulantní, tak terénní či pobytové.

Manželskou terapii nabízejí poradny pro rodinu, manželství a mezilidské vztahy. Většinou existují v bývalých okresních městech a mají různé zřizovatele i formy financování. Poradny poskytují i jiné služby, z nichž některé mohou být registrovány jako služby sociální (odborné poradenství). Přibližně jednu polovinu už zmíněných intervenčních center tvoří právě poradny.

b) Služby pro seniory

Řada měst v České republice zřizuje kluby pro seniory, které kromě společenské, kulturní a zájmové činnosti mohou provozovat jídelny, kde se také vydávají obědy tzv. přes ulici. Kluby mají svou tradici a stále návštěvníky, jejich členové si většinou volí vlastní samosprávu, která je v kontaktu se zřizovatelem, jenž činnost klubu financuje.

Po roce 1989 u nás začala vznikat nestátní zdravotnická zařízení – agentury domácí péče. Ty však poskytují většinou pouze ošetrovatelskou péči, jelikož pro návazné služby prozatím nenacházejí finanční zdroje.

Pro rodiny, které pečují o své seniory v domácím prostředí, plní nenahraditelnou roli tzv. služby úlevové (respitní) péče. Poskytují několik hodin denně služby v domácím prostředí klienta anebo umožňují jeho krátkodobé umístění (několik hodin i několik dní) v zařízeních, která mají registrované „odlehčovací služby“. Cílem je umožnit pečující fyzické osobě nezbytný odpočinek.

Důstojné odcházení ze života pomáhají zajistit hospice, většinou nestátní zdravotnická zařízení fungující na principu paliativní medicíny. Sociální práce je zde soustředěna nejen na potřeby umírajícího, ale také na potřeby jeho rodiny, a to i v období po úmrtí klienta. Tato zařízení mívají registrované „odlehčovací služby“.

Setrvat seniorům co nejdéle v jejich přirozeném sociálním prostředí umožňují služby tísňové péče. Nabízejí klientům možnost jednoduše se dovolat pomoci v případech, kdy nastanou situace, které nejsou sami schopni zvládnout.

c) Služby pro osoby trpící duševním onemocněním

Vážná duševní nemoc je proces, jejíž průběh lze velmi obtížně předvídat. Je proto nutné, aby speciální služby reagovaly na měnící se potřeby osoby s duševním onemocněním. Požadavku odpovídá model řízení péče, který se zkouší na několika odborných pracovištích. V období akutní nemoci se využívá lůžkových nebo ambulantních zdravotnických zařízení. Ústavní péče je nutná u pacientů, kteří nemají schopnost zajistit si základní potřeby anebo představují vážné nebezpečí pro sebe, případně pro okolí. Pro ty, kteří se mohou samostatně dopravovat, slouží různé denní stacionáře. Pacientům, jimž zdravotní stav umožňuje relativně samostatný život a nechťejí či nemohou bydlet s vlastní rodinou, slouží chráněné bydlení nebo sociální služba – podpora samostatného bydlení.

Klienti, kteří se nemohou uplatnit na volném trhu práce, mohou využít podporovaného zaměstnávání nebo práce v chráněných dílnách. Pro ty, kteří se z důvodu zdravotního stavu nemohou uplatnit na otevřeném, ale ani na chráněném trhu práce (chráněné dílny), se nabízí sociální služba sociálně terapeutické dílny.

7.2.5 Oblast sociálních služeb v přenesené působnosti

Sociální reforma I přinesla obecním úřadům obcí s rozšířenou působností novou kompetenci, kterou vykonávají v přenesené působnosti. Jde o kompetenci podle zákona o sociálních službách⁹⁾ „koordinace poskytování sociálních služeb ve svém správním území“. Zmíněná kompetence souvisí s fakultativním plánováním střednědobého rozvoje sociálních služeb, které obce vykonávají v samostatné působnosti. Zmíněná kompetence vhodně doplňuje tuto působnost. Mnoho měst a obcí restrukturalizovaly v návaznosti na realizovanou Sociální reformu I své sociální odbory, které dnes sestávají z oddělení, které jsou pověřeny právě koordinací poskytování sociálních služeb. Zmíněná kompetence by mohla být v budoucnu využita ještě více, pokud se podaří, aby města a obce v budoucnu obligatorně vytvářely komunitní plány, o co obce usilují již několik desítek let.

7.3 Zdravotní politika obce

V péči o zdraví, jako o jednu z nejvyšších hodnot, nemají obce prakticky žádné kompetence. Většina obcí se však touto problematikou zabývá, získává o ní informace a snaží se využít různých nástrojů k podpoře místních zdravotních služeb. Zejména u obcí střední velikosti bývají zdravotnické služby součástí komunitního plánování sociálních služeb.

Obce mohou v samostatné působnosti zřizovat nestátní zdravotnická zařízení – **dětské jesle**. Tato zařízení pečují o děti ve věku od jednoho do tří, výjimečně i do čtyř let v denním režimu. Kromě toho se zaměřují rovněž na výchovu přiměřenou věku dítěte, zabezpečují přípravu a podávání stravy, poskytují obléčení dětem do herny i na pobyt venku.

Obec může být rovněž zřizovatelem dalších zdravotnických zařízení. V praxi se setkáváme nejčastěji s obecními poliklinikami nebo lékárnami. Obec se může podílet na spolufinancování lékařské služby první pomoci tam, kde byla krajem zrušena a jeví se jako potřebná.

Zřídka obce zřizují **zdravotní komise**, které jsou poradním orgánem rady obce. Klíčovou činností těchto komisí bývá zpravidla tvorba návrhu na rozdělení finančních prostředků obce, určených pro zdravotnické programy v rámci veřejné finanční podpory.

Zdravotní péči poskytuje **síť zdravotnických zařízení v regionu**, jejichž provoz je hrazen převážně ze zdravotního pojištění. Základní zdravotní politiku však formuluje stát prostřednictvím zdravotnické koncepce, zákonů, vyhlášek a nařízení a ovlivňuje ji finančně prostřednictvím státního rozpočtu a hospodaření zdravotních pojišťoven.

Jako zastupitelé byste měli mít, stejně jako u poskytování sociálních služeb, základní přehled o úplnosti, dostupnosti a kvalitě zdravotnických služeb, případně i o nenaplňených potřebách v oblasti poskytování těchto služeb.

Informace, které mohou být pro vás důležité:

- počet praktických lékařů s ohledem na počet obyvatel,
- počet odborných lékařů,
- počet stomatologů,
- zastoupení zdravotních pojišťoven,
- počet lékáren s ohledem na počet obyvatel,
- dojezdové časy zdravotní záchranné služby,
- přehled zařízení, která drží lékařskou pohotovost,
- kapacita a úroveň terénní ošetrovatelské služby.

Tyto údaje lze získat z Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR, krajských úřadů a zdravotních pojišťoven. Občas se můžete jako zastupitelé setkat

9) § 92 písm. d) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

se stížnostmi na kvalitu lékařské péče. Řešení těchto stížností je však v kompetenci zdravotního rady příslušného krajského úřadu. Přímý vliv na zdravotní politiku ze strany obce není velký, ale problémy v této oblasti se do života obce mohou promítat významně.

7.4 Problematika sociálního začleňování

Pojem sociální vyloučení (nebo také sociální exkluze) či ohrožení sociálním vyloučením se v našem slovníku sice neobjevuje dlouho, popisuje ale realitu dobře známou desítky let. Velmi úzce souvisí s chudobou, která je však vnímána pouze jako materiální nedostatek, zatímco sociální vyloučení se projevuje ve více sférách lidského života. Znamená nemožnost přístupu ke společenským a ekonomickým zdrojům a politickým aktivitám společnosti jako celku. Takové životní podmínky obvykle vedou k vytvoření specifických způsobů adaptace a přežití, a tím k posilování a reprodukci sociálního vyloučení. V řadě obcí a měst se tak dennodenně potýkáte nejen s konkrétními problémy lidí, kteří se propadli na sociální dno, ale i s tím, jak taková skupina obyvatel v obci funguje, jak je tím ovlivněno vzájemné soužití s ostatními obyvateli obce.

Setkáváte se ve vaší obci s následujícími problémy?

Zdůrazňujeme, že popsaná situace se nemusí týkat jen příslušníků romské národnosti, zvolený příklad je pouze ilustrativní.

V domě zrekonstruovaném před několika lety žije několik desítek lidí romské národnosti a objekt je opět postupně devastován. Kolem domu roste nepořádek a okolí je současně obtěžováno hlukem, zejména v nočních hodinách. Obyvatelé domu jsou převážně neplatiči. Částečně byli sestěhováni z jiných chátrajících domů, částečně jsou příbuznými, kteří se zkrátka přestěhovali. Většina obyvatel je zadlužena – dluží za nájemné, energie, rychlé půjčky apod. Jen malá část z nich má snahu dluhy splácet formou splátkových kalendářů. Ač je víc než polovina těchto osob v produktivním věku, je většina nezaměstnaných a tedy závislých na sociálních dávkách. Malé děti nechodí do mateřské školy, u těch, které chodí na základní školu, jsou problémy s docházkou a s prospěchem. Navíc je toto prostředí často zatíženo kriminální činností a zvýšeným rizikem závislostí (drogy, herní automaty).

Vaše město (obec) nemá zpracovanou žádnou koncepci zaměřenou na integraci Romů. V místě samém ani v širším regionu nefunguje žádná nezisková organizace zaměřená na tuto problematiku a je složité najít v místě odborníka v této oblasti.

Obecně jsou pro sociálně vyloučené občany typické některé nebo všechny z těchto znaků:

- problémy s bydlením
- nezaměstnanost, závislost na sociálních dávkách
- dluhy, neschopnost hospodařit s penězi
- nízká vzdělanost a kvalifikace a z toho vyplývající špatné uplatnění na trhu práce
- špatný zdravotní stav
- nízké právní povědomí, nechápání vazby mezi vlastními právy a povinnostmi
- život v prostředí se zvýšeným rizikem stát se pachatelem či obětí trestné činnosti
- apatie ve vztahu k řešení svých problémů

Sociální vyloučení a život v něm může mít mnoho příčin, které se obvykle nahromadí. Některé z nich jsou vnější – společenské (například stereotypy a diskriminace), jiné jsou vnitřní – individuální (například nízká kvalifikace). Pro toho, kdo v takovém prostředí žije nebo se do něj z nějakého důvodu dostane, je v podstatě nemožné se bez cizí pomoci z pasti vymanit. Navíc se tento problém často spojuje pouze s romským etnikem. Skutečností ale je, že ne všichni Romové v ČR žijí v prostředí sociálního vyloučení a současně ne každý, kdo se v této situaci nalézá, je Rom. Z výzkumu provedeného ministerstvem práce a sociálních věcí v roce 2006 vyplynulo, že ve vyloučených lokalitách žije zhruba 80 000 obyvatel a z toho téměř čtvrtina není romského původu. Sociální vyloučení se také netýká pouze obyvatel těchto lokalit, ale například také určitých skupin seniorů, zdravotně postižených či jinak zranitelných skupin.

Při zpětném pohledu na malou úspěšnost dosavadního boje proti sociálnímu vyloučení se může jevit pomoc lidem z pasti chudoby, nezaměstnanosti, dluhů, nízké vzdělanosti a celkově špatných životních podmínek jako nesmírně komplikovaná, neřešitelná a tedy nemožná. Faktem ale je, že **obci tuto povinnost ukládá zákon o obcích a právní řád České republiky dává obcím nástroje pro řešení sociálního vyloučení jak v přenesené, tak v samostatné působnosti.**

Z uvedeného jasně plyne, že situaci nelze řešit jednorázovým, jednoduchým a už vůbec ne krátkodobým opatřením či projektem bez vazeb na ostatní související oblasti. Vzhledem k šíři problému a mnoha mezioborovým souvislostem je třeba postupovat koncepčně, komplexně, systematicky, ve spolupráci se všemi dotčenými partnery a dlouhodobě se držet plánu (ať ho nazveme strategický, komunitní či jiný). Pokud máte jako zastupitelé vůli tuto problematiku zodpovědně řešit, učinili jste první rozhodující krok. Pak je třeba postupovat podle zásad projektového řízení.

7.4.1 Jak podpořit postupné sociální začleňování

1. Poznejte problém. Je nutné stavět na faktech, sběru dat a jejich analýze, nikoli na domněnkách a subjektivních názorech. Jedině tak je možné porozumět dění v lokalitě, pochopit příčiny problémů a souvislosti. Sběr dat a analýzu si může provést obec sama nebo se lze obrátit na externího zpracovatele (akademické pracoviště, výzkumnou agenturu apod.).

2. Vytvořte lokální partnerství. Je nutným předpokladem úspěchu. Do přípravy i realizace procesu je třeba zapojit všechny, kteří s problematikou mají co do činění – obec (zastupitelé i příslušní zaměstnanci), kraj, základní škola, pedagogická poradna, úřad práce, státní i městská policie, zaměstnavatelé, vlastníci bytového fondu, neziskové organizace a podle možností také zástupci cílové skupiny (obyvatelé lokality apod.), případně Probační a mediační služba.

3. Vytvořte plán (strategický, komunitní).

O všech jeho fázích informujte veřejnost, usilujte o její aktivní zapojení. V zásadě by měl mít plán následující strukturu:

- a) analýza současného stavu
- b) partneři a jejich kompetence
- c) popis cílového stavu
- d) priority
- e) dlouhodobé cíle
- f) krátkodobé cíle
- g) pracovní plán na první rok
- h) pojmenování rizik, která mohou proces ohrozit
- ch) harmonogram
- i) rozpočet a přehled možných zdrojů financování

7.4.2 Terénní sociální práce (TSP)

TSP je základním kamenem při řešení problému sociálního vyloučení. Bez tohoto nástroje je prakticky nemožné úspěšně realizovat sociální integraci. **Terénní sociální pracovník** zabezpečuje přímý kontakt se sociálně vyloučenými (klienty), dochází k nim, zjišťuje jejich reálnou situaci, zprostředkovává kontakt s úřady, kompetentními institucemi, pomáhá řešit každodenní problémy. Nutným předpokladem úspěchu TSP je získání důvěry klienta a jeho motivování, aby svou situaci vůbec řešil.

Terénní sociální pracovník tak může pomoci začít řešit problémy bydlení, zadluženosti (vůči obci, dodavatelům energií a dalším), pomoci klientům postavit se na vlastní nohy – tj. získat zaměstnání či se stát osobou samostatně výdělečně činnou. Může pomoci řešit dospělým problémy s nedostatečným vzděláním a tedy špatným uplatněním na trhu práce, ale zejména motivuje rodinu k podpoře vzdělávání dětí a zprostředkovává kontakt se školou, řeší mož-

nosti doučování, docházení do různých kroužků atd. Pro TSP ovšem potřebujete kvalitní a kvalifikované sociální pracovníky. Navíc je jasné, že právě u těchto lidí může často dojít k tzv. **syndromu vyhoření**. Je třeba proto pamatovat na všestrannou podporu těchto pracovníků.

Terénní sociální práci lze zajistit

- spoluprací s již existujícími poskytovateli sociálních služeb (nejčastěji různé nevládní neziskové organizace),
- pomocí vlastních pracovníků obce.

Financovat TSP lze z vlastního rozpočtu, ze státního rozpočtu, z dotačních titulů některých krajů nebo ze strukturálních fondů EU (Evropský sociální fond, operační program Lidské zdroje a zaměstnanost, prioritní osa 3 Sociální integrace a rovné příležitosti).

Je dobré vědět, že samotná TSP problém nevyřeší. Je nutnou, ale ne jedinou součástí celého procesu plánování a realizace sociálních služeb směřujících k sociální integraci.

7.4.3 Proč se problematikou sociálního začleňování zabývat?

Zanedbání problému či rezignace na jeho řešení s sebou do obce přináší sociální napětí a nárůst extremistických aktivit. Krajními následky jsou nepokoje a násilné akce. Podstatně se tak snižuje kvalita života v obci, a to jak pro obyvatele sociálně vyloučené, tak pro ostatní. Odložené řešení je ve výsledku několikanásobně nákladnější než finance vynaložené na prevenci a řešení problémů již při jejich vzniku.

7.4.4 Doporučená opatření

1. Prevence

Všemi dostupnými prostředky zabránit vzniku lokalit s charakteristikami sociálního vyloučení – vyhnout se sestěhovávání „problémových“ domácností do jednoho domu či bloku, problémy řešit okamžitě po jejich vzniku (předpokládá fungující informační toky a úzkou spolupráci dotčených odborů radnice), diverzifikovat bytový fond v majetku města, při územním plánování pamatovat na vyrovnané standardy kvality prostředí, dostupnosti dopravní obsluhy a infrastruktury.

2. Řešení následků

Obvykle je výhodná spolupráce s nestátními neziskovými organizacemi, které v dané oblasti působí. Je třeba zdůraznit, že základním principem je komplexní přístup k práci s celou sociálně vyloučenou rodinou, tj. řešení problematiky bydlení, zaměstnání,

vzdělání, předluženosti, sociální ochrany i zdravotní péče. Nutným předpokladem úspěšného začleňování je také motivace cílové skupiny, tedy jedinců a rodin, kteří musí porozumět snaze obce a sdílet stejný cíl.

3. Opatření:

a) bydlení

- okamžité řešení dluhů; motivovat dlužníka k aktivnímu řešení své situace, informovat ho o důsledcích vyplývajících z nezaplaceného dluhu, nastavit sociálně aktivizační služby, splátkový kalendář
- institut zvláštního příjemce; lze využít, pokud je dlužník příjemcem příslušné dávky; tento institut zajistí, aby dávka byla skutečně použita na daný účel
- protidluhové poradenství; pomoc v případě předlužení, zvyšování finanční a ekonomické gramotnosti, asistence při řešení problémů
- sociální služby; zejména v podobě sociální služby Terénní programy, pomoc při získávání zaměstnání, výchově a vzdělávání dětí, zvládání vedení domácnosti atd.
- dostupné bydlení; systém bydlení, který umožňuje po úspěšné práci s klientem (tréninkové bydlení, oddlužení, získání návyků souvisejících se schopností samostatného bezproblémového bydlení) prostřednictvím podporovaného bydlení řešit od krizového přechodného bydlení tuto základní životní potřebu až po samostatné fungování
- komunitní práce; organizování úklidových či drobných stavebních prací obyvatel příslušného domu či lokality, současně možnost odpracovat dluh a stejně tak posílit pocit odpovědnosti za svůj dům

b) zaměstnanost

- vzdělávací projekty; může je organizovat obec v zájmu zvýšení schopnosti uplatnit se na trhu práce cílové skupiny obyvatel
- podporované zaměstnání; smyslem je dlouhodobá stabilizace pracovního místa
- pracovní právní poradenství; poradenství při jednáních se zaměstnavateli, pomoc se získáním vhodného zaměstnání
- sociální podnikání; podnik, který vytváří pracovní místa pro sociálně znevýhodněné a současně je tržně zaměřený
- veřejně prospěšné práce; pracovní místa pro dlouhodobě nezaměstnané, která vytváří obec na základě dohody s úřadem práce, jenž poskytuje dotaci na mzdové náklady včetně pojistného; smyslem je zachovat pracovní návyky u nezaměstnaných, jde zejména o úklid veřejných prostranství a údržbu zeleně
- veřejná služba; obdobná funkce jako u veřejně

prospěšných prací, organizuje ji obec nebo několik obcí ve spolupráci, umožňuje dlouhodobě nezaměstnaným zachovat si dávky životního minima, pokud odpracují pro obec zdarma 20 hodin měsíčně

- dobrovolnická služba; také způsob zachování pracovních návyků osob dlouhodobě nezaměstnaných; službu organizují nestátní neziskové organizace s akreditací, není však vhodná pro všechny osoby v hmotné nouzi (klade vyšší nároky)

c) povinná školní docházka a ochrana dětí

- předškolní vzdělávání; podpora docházky v posledním ročníku mateřské školy, přípravné třídy základních škol, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi
- multidisciplinární skupina; může efektivně řešit výchovné a vzdělávací problémy (například tým vytvořený obcí k řešení konkrétních případů)
- záškoláctví; může řešit právě multidisciplinární skupina
- inklusivní vzdělávání; dětem ze sociálně znevýhodněného prostředí pomáhá asistent pedagoga zvládat školní povinnosti; financováno krajskými úřady a ministerstvem školství
- zapojení nevládních organizací; organizace volnočasových aktivit, doučování, kluby, zájmové kroužky

d) bezpečnost a prevence kriminality

- koordinační dohody (mezi obcí a Policií ČR); stanoví pravidla spolupráce, priority a role jednotlivých aktérů
- community policing; opatření Policie ČR, do kterého se může obec zapojit; lokalitu má na starost stálá skupina policistů, jde o preventivní dopad pravidelných pochůzek
- vzdělávání a trénink policistů
- prevence kriminality; je dobré mít zpracovanou koncepci prevence kriminality, do níž je pak možné a dobré zapojit veřejnost
- sociální práce; sociální asistent pro trestní řízení pomáhá těm sociálně vyloučeným lidem, kteří se stali obětí zločinu, asistuje při jednáních s policií, s úřady
- regulace výherních automatů
- volnočasové aktivity; komunitní a nízkoprahová centra řeší smysluplné využití volného času, snižují tak riziko patologického jednání; lze zapojit i dospělé (zájmy, sport, vzdělávání)
- prevence na školách; preventivní přednášky, schránky důvěry, včasné odhalování jevů jako šikana, alkohol, drogy, sexuální zneužívání apod.
- spolupráce s Probační a mediační službou ČR

Související předpisy:

- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení
- Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
- Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce
- Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením
- Směrnice Rady č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ
- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, vyhl. MZV č. 95/1974
- Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin

Užitečné odkazy:

Ministerstvo práce a sociálních věcí www.mpsv.cz

Ministerstvo vnitra www.mvcr.cz

Agentura pro sociální začleňování www.socialni-zaclenovani.cz

Literatura:

- Koldinská, K. Sociální právo, 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-620-6
- Sonntagová, I., Pilát, M.: Chudoba a sociální začleňování v České republice v kontextu vstupu do Evropské unie. UK Praha, Europeum – závěrečná práce., 2004. b. ISBN.
- Sonntagová, I., Pilát, M.: Sociální politika v Evropské unii.
- Strategický plán rozvoje města Olomouce a mikroregionu Olomoucko. Olomouc: Regionální agentura pro rozvoj střední Moravy, 2000. b. ISBN.
- Švec, J. (ed.): Příručka pro sociální integraci, Úřad vlády ČR, odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách, 2010.

8 Bydlení

Mgr. František Lukl, MPA

Mgr. Daniela Pastorková

Ing. Radka Soukupová

Slovo byt nebo bydlet má údajně svůj základ v bytí, žití. Jinými slovy, už naši předkové nespojovali bydlení s ničím méně důležitým, než se svou existencí. Dodnes to tak vnímáme – jak bydlíš, tak žiješ. Pod mostem, nebo v luxusu. Živobytí je bydlo. A uznejte – co by to bylo za obec, kdyby se nezajímala o bydlo svých obyvatel?

8.1 Role zastupitele – bytová politika obce

Obec je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem a základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce¹. Pojmové znaky obce tak tvoří: občané, území a majetek. Všechny tyto tři aspekty se promítají také v bytové politice a musí se z nich vycházet při tvorbě strategie dalšího jejího směřování. Bytová politika je nezanedbatelnou součástí komunální politiky vůbec. Na prvním místě zákon o obcích jmenuje právě uspokojování potřeby bydlení, vedle ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

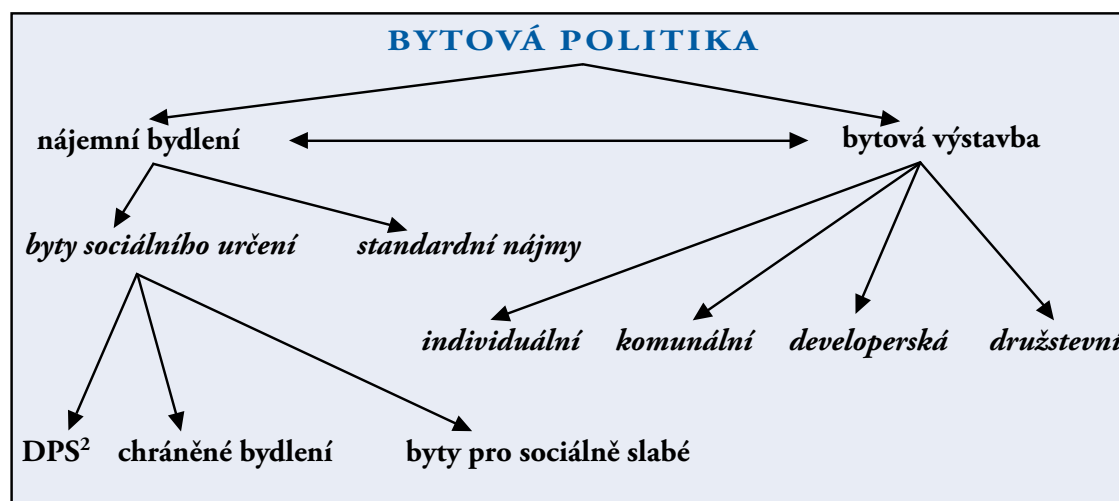
Na dostupnosti bydlení v obci se společně podílejí její zastupitelstvo a rada, důležitou roli hraje i obecní



úřad s orgány státní správy. Míra spravedlnosti při přidělování bytů žadatelům by měla vycházet ze sociálně-ekonomických podmínek daného regionu a obce samotné. Pravidla, o kterých se píše v podkapitole *Byty v majetku obce*, schvaluje v případě poskytování nájmu rada obce, v případě prodeje bytového fondu

1) Hlava I zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

2) Domy s pečovatelskou službou



zastupitelstvo obce. Významné hledisko představuje nepochybně sociální potřebnost žadatele. Vyžaduje-li to jeho vážná situace, v široké diskuzi nejspíš vyhodnotíte, zda půjde o řešení trvalé nebo na přechodnou dobu. To se pak odrazí v návrhu trvání nájemní smlouvy, výši nájemného apod. Případné zvýhodnění žadatele musí provázet jasné a průhledné závěry s odpověďmi, proč byl žadatel zvýhodněn, jakým přínosem je toto rozhodnutí pro obec, na jak dlouho je tento stav uzavřen apod.

Stejně, podle schválených pravidel, se postupuje také v případech, kdy obec řeší bytové situace tzv. v zájmu obce (například pronájem bytu pro učitele nebo policistu). I zde platí nutnost jasně odpovídat na otázky proč, na základě čeho, co to obci přinese.

Z praxe lze říci, že pravidla jsou jasná každému. Ale jen do doby, kdy se jimi občan musí řídit nebo má být podle nich i sám posuzován. Pak nastávají okamžiky pravdy a osobní statečnosti pro členy rady obce. Za konečná rozhodnutí je třeba nést odpovědnost před dalšími žadateli a celou veřejností obce, což nebývá vždy lehké.

8.2 Byty v majetku obce

Zákonem z roku 1991³ bylo obnoveno obecní vlastnictví bytů. Odhaduje se, že obce nabyly do vlastnictví 877 tisíc bytů a většinu dotčených pozemků tvořících s nimi jeden funkční celek, pokud byly ve vlastnictví státu k datu přechodu. Dnešní stav se bude jistě blížit ke čtvrtinové hodnotě tohoto čísla. Přesto byty tvoří jednu z částí nemovitého majetku obce. Ta má podle platné legislativy stejná práva a povinnosti jako každý jiný subjekt vlastníci bytové jednotky.

Stále častěji se však diskutuje o **postavení obce jako pronajímatele, naplňování veřejného zájmu a sociální funkce obce v bytové politice**. Veřejný ochránce práv už několikrát publikoval, že vztah obce a nájemce není typickým občansko-právním vztahem a že ho proto nelze vyloučit z dozorové pravomoci nad výkonem samostatné působnosti obcí. Předmětem zájmu veřejného ochránce práv tak jsou stále častěji podmínky pro přidělení nájemních bytů a rovnost v dostupnosti nájemního bydlení jak občanům obce, tak jakékoliv jiné fyzické osobě ze států Evropské unie. Je proto nutné dbát zásad zákonnosti, transparentnosti a rovnosti při projednávání jakékoliv bytové záležitosti v orgánu obce, ať již pravidel pro poskytování nájmu či prodeje bytové jednotky.

V případě rozhodnutí o **uzavření nájemní smlouvy** k bytové jednotce se postupuje podle zákona o obcích. Tato pravomoc je vyhrazena radě obce⁴, která ji může zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu či příspěvkové organizaci. V obci, kde není volena rada obce, plní tuto funkci starosta.

V případě nájmu bytů neplatí povinnost zveřejňovat záměr obce na pronájem bytu po dobu 15 dnů⁵. Otázky prodeje bytové jednotky nebo celého bytového domu řeší podkapitola *Privatizace bytového fondu*.

Obvyklá otázka se týká povinnosti vydávat **domovní řád**. Podle platné právní úpravy tuto povinnost obec nemá. Ale je jistě užitečné stanovit v rámci předcházení problémů určitá pravidla pro užívání a udržování domů. Ta však budou platit pouze pro domy ve vlastnictví obce a ne pro domy jiných vlastníků. Tyto domovní řády se nevydávají ve formě obecně závazné vyhlášky, ale jako jiné opatření rady obce v samostatné působnosti.

V poslední době také dochází ze stran právnických osob, zejména stavebních bytových družstev, k podávání **soudních žalob na určení vlastnictví** a ke zpochybňování vlastnických práv obce k některým pozemkům nabytým podle zákonného ustanovení⁶. Jedná se zejména o pozemky zastavěné stavebními objekty bytových družstev tvořící s nimi jeden funkční celek. Nejde jen o objekty bytové, ale i objekty sloužící k jiným účelům. Legislativní řešení není účelné a ani možné. Obcím se proto doporučuje v těchto případech argumentovat tím, že je-li majetek zapsán na listu vlastnictví dané obce, pak už jistě uplynula **doba pro vydržení v dobré víře** 10 let a v takovém případě nelze zpochybnit nabytí vlastnického práva.

Vlastnictví bytových domů s sebou obci přináší nejen práva a finanční užitek obce jako pronajímatele, ale také povinnosti a odpovědnost. Listina základních práv a svobod⁷ jednoznačně stanovuje, že **vlastnictví zavazuje**. Vlastník nemovitosti má povinnost o ni pečovat a zajistit svým nájemníkům nerušený výkon jejich práv a povinností z nájemního vztahu vyplývajících.

8.3 Výstavba, rekonstrukce, údržba

Druhý díl zákona o obcích⁸ obsahuje podmínky vztahující se k hospodaření s majetkem obce. Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně, v souladu s jejími zájmy. Obec a její představitelé jsou povinni **pečovat o zachování a rozvoj svého majetku**. Je tak na zvážení vás, volených zástupců obce, jakými rozhodnutími budete tuto zákonnou povinnost plnit. Zda cestou nové výstavby, nebo především postupné regenerace současných objektů s možnostmi jejich

3) Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí

4) § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích.

5) § 39 odst. 3 zákona o obcích.

6) § 1 zákona o převodu majetku ČR do vlastnictví obcí

7) Článek 11 Listiny základních práv a svobod

8) § 38 zákona o obcích

rozšíření. Obě varianty lze omezeně spolufinancovat, a to ze zdrojů státního rozpočtu či stále častěji za přímé iniciativy privátního sektoru.

V popředí dnešního zájmu vlastníků bytových domů jsou především **opravy panelových domů a zateplování** budov, které lze spolufinancovat z národních zdrojů. Jde o dotační tituly administrované především ministerstvem pro místní rozvoj⁹. Můžeme příkladně uvést:

- podporu regenerace panelových sídlišť,
- podporu výstavby technické infrastruktury,
- podporu výstavby podporovaných bytů,
- podporu oprav domovních olověných rozvodů.

Vaši pozornosti v zastupitelstvu by neměly ujít **objekty nevyužité či nedostavěné**. Z objektu, který je terčem vandalů, slouží jako útulek pro bezdomovce a dělá v obci ostudu, lze v poměrně krátké době za slušné podpory státu vybudovat sociální bydlení pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace. Státní podpora na tento typ výstavby je včleněna právě do **Programu výstavby podporovaných bytů**. Rozvážně nastavenými podmínkami přidělování těchto bytů zvláštního určení můžete získat k dalšímu přidělení pro mladší čekatele původní nájemní byty.

Opravy, rekonstrukce či výstavba musí probíhat plně v souladu s platnou právní úpravou, v tomto případě především se zákonem o zadávání veřejných zakázek¹⁰ a také za dodržení přísných podmínek přidělení dotace. Mnohdy se zapomíná právě na podmínky, jež jsou součástí smlouvy o přidělení dotace nebo tvoří její samostatnou přílohu. To může v konečném důsledku znamenat nejen vrácení celé dotace, ale také sankci za porušení rozpočtové kázně. Před realizací projektu by měla proběhnout rozsáhlá diskuze v orgánech města a jeho odborných komisích. Je zcela na místě vytvořit **projektový tým**, který budou tvořit zainteresované osoby nejen z úřadu, ale také z řad zastupitelů či členů poradních orgánů města. Doporučujeme seznámit veřejnost se záměry výstavby či úprav.

Národní ani evropské dotační programy dnes nepočítají s podporou výstavby nových bytových domů. Podpora prozatím směřuje pouze na výstavbu infrastruktury. Vhodná se proto jeví spolupráce se třetími subjekty, například na základě **poskytnutí vhodných pozemků ve vlastnictví obce**. Obec si tak může určit pravidla, za jakých poskytne pozemky pro bytovou výstavbu. Například povinnost připojit se na centrální zdroj tepla ve vlastnictví obce nebo převedení alikvotního počtu bytů odpovídajícího ceně pozemku do vlastnictví obce. Obvyklé jsou také případy, kdy má obec právo spolurozhodovat o výběru části nájemníků takto vybudovaného bytového domu.

8.4 Privatizace bytového fondu

Pokud se v obci rozhodnete prodat obecní bytové domy, můžete to učinit dvěma způsoby. Při tom prvním se převádí vlastnictví celého domu subjektu, který představují tamní nájemníci nebo třetí osoba. Druhou možností je prodat jednotlivé bytové jednotky nebo nebytové prostory, které sice nejsou samostatnými částmi domu, ale mohou být předmětem vlastnictví.

Z hlediska zachování a garance práv nájemců bytových jednotek, stejně jako dodržení požadavku *de minimis* se doporučuje prodávat jednotlivé bytové jednotky bytového domu na základě prohlášení. Jde o způsob sice náročnější a složitější, ale vůči nájemníkům rozhodně transparentnější. Nájemcům se tak dává možnost rozhodnout se, zda chtějí bydlet ve vlastním, či nadále v nájemním bytě jiného vlastníka. Nájemce má ze zákona¹¹ **předkupní právo k tomu to bytu. V případě, že ho neuplatní**, může se byt nabídnout k prodeji třetí osobě.

V současné době probíhají závěrečné či dílčí etapy prodeje obecních bytů. Nahrává k tomu propad inkasa daňových příjmů, obce si tímto způsobem vylepšují příjmovou stránku rozpočtu. **Prodat veškerý bytový fond však není prozřívavé**. Obec by si měla ponechat budovy, které jsou historickými nebo kulturními památkami, případně ucelenou bytovou zástavbu vhodnou k zachování jako obecní bytový fond. Jsou tu také domy s úkryty civilní obrany, použitelné v případě nutnosti také pro obyvatele jiných domů. Není vhodné privatizovat bezbariérové domy, domy s pečovatelskou službou a objekty, ve kterých sídlí organizace obcí prospěšné, například Policie ČR, městská policie, hasičské sbory, zdravotnická, školská a jiná zařízení.

Obec musí při prodeji jakéhokoliv svého majetku postupovat v souladu se zákony, které obsahují i požadavky na výši jeho ceny¹². Právě cena prodávaných bytových jednotek je mnohdy hluboce pod cenou znaleckou či cenou v daném místě obvyklou. Rozhodnutí zastupitelstva obce o pravidlech stanovení ceny prodávaných bytů tak musí obsahovat zdůvodnění cenové odchylky. Pravidla prodeje bytů jsou dnes již v různých obcích obdobná. Vhodným nástrojem podpory regenerace prodávaných bytových domů

9) Více na <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Programy-Dotace/>

10) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

11) § 22 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů)

12) § 39 odst. 2 zákona o obcích: „Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna“.

je příspěvek, který obec vyčlení z části inkasované kupní ceny prodaných bytů (většinou ve výši 5–10 % ceny) a poskytuje ho do rozpočtu nově vzniklých společenství vlastníků bytových jednotek. Ty pak mají základní vstupní kapitál na spolufinancování oprav a rekonstrukci bytového domu.

8.5 Nájemné za byt

Bydlení patří mezi základní životní potřeby člověka – občana. Lidé mají různé možnosti a schopnosti, jak se o své bydlení postarat. Jednou z forem je bydlení nájemní. To poskytují města a obce, ale také soukromí vlastníci nemovitostí. Výše nájemného v obecních bytech byla v minulosti pokřivena. Nevykrývala ani zdaleka náklady spojené s provozem a opravami domů. Města a obce na nájemném nechtějí bohatnout, ale neměly by na nájemní byty ani doplácet. Jak k tomu přijdou občané, kteří žijí ve vlastním domě a vše s domem spojené si musejí uhradit? Nebo ti, kteří žijí v bytech s tržním nájemným, jehož výše je výrazně vyšší než nájemné regulované?

Podle občanského zákoníku¹³ se nájemné při uzavírání nájemní smlouvy nebo změna nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu sjednává dohodou mezi pronajímatelem a nájemcem, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak¹⁴. Zákon umožnil **od 1. ledna 2007 a následně další tři roky zvýšit jednostranně nájemné v městských bytech na výši, která byla stanovena právní normou, a to bez nutnosti souhlasu nájemce.** Později¹⁵ byla pro vybraná města prodložena možnost jednostranně zvýšit nájemné, konkrétně dosáhnout cílové hodnoty měsíčního nájemného až v roce 2012¹⁶.

Příklad způsobu uplatnění deregulace nájemného u města s pěti tisíci obyvateli a přibližně 250 nájemními byty převážně ve starší zástavbě:

I když rozhodovací pravomoc ke stanovování výše nájemného přísluší podle zákona o obcích radě města, s ohledem na to, že je deregulace nájemného zásadním rozhodnutím při získávání finančních prostředků do oprav nemovitostí a dává možnost napravit stav nízkých nájmu v obecních bytech, bylo lepší její strategii projednat v zastupitelstvu města.

Bylo potřebné provést řadu kroků:

- Projít všechny nájemní smlouvy a stanovit, na které byty se úprava nájemného vztahuje.
- Protože skončilo rozdělení na byty 1. – 4. kategorie, bylo nutné rozdělit byty na standardní a byty ostatní.
- Přepočítat podlahové plochy bytů podle nové legislativy, aby se zjistilo tzv. aktuální nájemné, a následně pomocí cílové hodnoty měsíčního nájemného.
- Doručit každoroční oznámení o zvýšení nájemného nejpozději do září tak, aby bylo možné zvýšit nájemné

od ledna následujícího roku (ponechána tříměsíční lhůta pro podání žaloby na určení neplatnosti zvýšení nájemného).

Deregulace probíhala od roku 2007, další dva roky (2008, 2009) byla využita v plném rozsahu¹⁷. Sdělení MMR¹⁸, které bylo pro města do 10 000 obyvatel poslední, stanovilo cílové nájemné pro rok 2010 takto (údaje za Středočeský kraj):

- byty standardního typu – 63,67 Kč/m²/měsíc
- byty se sníženou kvalitou – 57,30 Kč/m²/měsíc

V té době se nájemné v městských bytech pohybovalo v rozmezí 33 – 44 Kč/m²/měsíc u standardních bytů a 25 – 33 Kč/m²/měsíc u bytů se sníženou kvalitou.

Využitím možnosti zvýšit nájemné v plné výši by v některých případech nájemné vzrostlo až dvojnásobně. To se v době hospodářské krize považovalo za nevhodné. Zároveň však bylo nutné rozhodnutí o zvýšení nájemného přijmout, tedy využít deregulace. Nevyužila se v plném rozsahu a byl stanoven odkladný účinek. S platností o rok posunutou, tedy k 1. lednu 2011.

Byly stanoveny pevné částky nájemného za metr čtvereční v jednotlivých domech v rozmezí 50 Kč, 55 Kč a 60 Kč. Uvedené sazby po ukončení deregulace platí i pro byty nově přidělované.

S nájemným jsou spojeny také služby za užívání bytů

Pod pojmem služby rozumíme plnění spojená s užíváním bytu. Ministerstvo financí¹⁹ vydalo seznam zboží s regulovanými cenami. V položce č. 5 jsou upraveny služby spojené s bydlením. Tato položka obsahuje výčet služeb, cenu služby, způsob rozúčtování, stanovení výše záloh a jejich vyúčtování. Je nutné upozornit také na novelu zákona o cenách²⁰, kde je nově definována tzv. cena obvyklá a upravena možnost regulace ceny služeb.

Vodné, stočné – rozpočítává se buď podle počtu osob v bytech, nebo na základě měření poměrovými bytovými vodoměry.

Tepllo – rozpočítání tepla z centrálního zdroje na jednotlivé byty (cenu odebraného tepla tvoří 40 % nákladů podle podlahové plochy bytu a 60 % podle údaje měřidel umístěných přímo na radiátorech).

Teplá voda – ideální stav je na základě měření poměrovým bytovým vodoměrem; tam, kde není, se spotřeba rozpočítává na osoby.

13) § 696 zákon č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku

14) Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytů a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

15) Zákon č. 150/2009 Sb.

16) Sdělení MMR č. 180/2009 v bodě 4a stanoví maximální přírůsteky měsíčního nájemného pro roky 2010 a 2011

17) Sdělení MMR č. 151/2007 a č. 214/2008 Sb.

18) Sdělení MMR č. 180/2009 Sb. z 25. 6. 2009

19) Výměr MF č. 01/2010 z 8. 12. 2009

20) Zákon č. 403/2009 Sb.

Společná elektřina – spotřebovaná ve společných prostorách domu (chodby, sklepy) se rozpočítává na osoby.

Výtah – rozpočítává se na osoby a obvykle se stanoví platby od třetího nadzemního podlaží, ale může být stanoveno jinak.

Společná anténa – rozpočítává se na byt (opravy, údržba).

Kominictví – vymetání komínů; zálohy jsou stanoveny pouze tam, kde mají lokální topidlo a rozpočítávají se podle počtu průduchů v jednotlivých objektech.

Domovníci – rozpočítávají se na byt.

Nájemníci platí zálohy na služby, které odpovídají předpokládaným nákladům (pokud je při vyúčtování výrazný nedoplatek nebo se služby zdraží, záloha je správcem upravena), výše záloh se upravuje při změně počtu osob v domácnosti. Vyúčtování služeb se provádí jednou ročně, a to nejpozději do čtyř kalendářních měsíců po uplynutí účtovacího období.

8.6 Sociální bydlení

Není to lehká situace. Do sociálně-zdravotního výboru vašeho zastupitelstva dospěla žádost mladé matky se třemi dětmi, která až dosud žila v bytě svých rodičů. Ti však nehradili nájemné a o byt přišli. Žena s dětmi nemá kde bydlet. Obrací se na obec s žádostí o pronájem sociálního bytu. Je vaše obec vlastníkem sociálních bytů? Máte zpracovaná kritéria pro pronajímání takovýchto bytů? Co to vůbec je ten sociální byt? Je správné pronajímat byty lidem, kteří na trhu s byty nemají šanci uspět? Na co budete brát zřetel při projednávání celé záležitosti? A co z ní vyvodíte pro dny příští? Každý takový případ – vlastně kus lidského příběhu – je zvláštní a jeho řešení se neobejde bez základní orientace v možnostech obce, kraje, státu, neziskových organizací.

V oblasti sociálního bydlení se svářejí dva základní pohledy obce: jednak snaha obce o zajištění soudržnosti komunity, tedy společenství lidí, jež obec spravuje. Druhým úkolem je ale řádná správa majetku, který obec vlastní.

Podpora bydlení pro sociálně potřebné by se měla opírat o tři základní pilíře:

- **Finanční podpora.** Ta může spočívat ve sjednání takové výše nájemného, která respektuje sociální situaci nájemce, tzn. že část nákladů na provoz a údržbu sociálně potřebné domácnosti se hradí z veřejných prostředků.
- **Materiální podpora.** Lze ji chápat ve smyslu fyzické existence bytů pro sociálně potřebné. Jde zejména o byty levné, jejichž nízkou pořizovací hodnotu určuje kvalita samotného bytu a jeho vybavení, ale také atraktivita lokality bytu, jeho

velikost, případně další okolnosti ovlivňující jeho cenu (například dotace poskytnutá na jeho výstavbu), které mají přímý vztah k výši nájemného.

- **Sociální podpora.** Spočívá v poskytování sociálních služeb, ať už současně s bydlením, nebo nezávisle na něm. V případě osob ohrožených ztrátou bydlení jde o služby sociální prevence. Může se jednat o prosté poradenství, o zvláštní způsob provozu bytů, zvláštní způsob placení nájemného, účast na sociálních programech, terénní sociální práci a další pomoc.

Je ale obec při řešení podobných případů sama? Neexistuje nějaká **pomoc od státu či kraje**? Princip a cíl bytové politiky státu spočívá zejména ve vytváření vhodného právního, institucionálního a fiskálního prostředí pro všechny aktéry na trhu s byty. Stát činí podpůrné kroky zacílené na ty skupiny domácností, které se samy o své bydlení na trhu postarat nemohou. Jde zejména o **podporu výstavby bytů pro sociálně ohrožené osoby a systém státních sociálních dávek.**

Podpůrné programy státu na výstavbu sociálních bytů se rok od roku mění, ale v zásadě lze říci, že od roku 2003 stát podporuje výstavbu nájemních bytů, které jsou určeny pro sociální bydlení²¹. Je však potřeba vědět, že stát není povinen zajistit bydlení občanům v nouzi.

Sociální bydlení ve skutečnosti velmi úzce souvisí se sociálními službami. V nich hrají významnou roli **krajské samosprávy**. Kraje mají své programy na podporu sociálních služeb a mají zejména povinnost vytvářet střednědobé plány rozvoje sociálních služeb, které jim ukládá zákon. Tyto plány jsou často zpracovávány v partnerství s obcemi a vychází tak i z komunitních plánů obcí. Položte si proto otázku: Je ve střednědobém plánu kraje nějak řešena oblast sociálního bydlení?

Pokud ano, máte možná vyhráno. Zmíněné klientce se třemi dětmi pomůžete prostřednictvím sociálního bydlení kraje. Pokud ne, musíte pátrat ve vlastních zdrojích. Je-li obec vlastníkem bytů, má vlastně dvě role, jež se spolu nějakým způsobem poměřují. Obec se stará o prosperitu svého bytového fondu, ale zároveň se na ni obracejí obyvatelé s prosbou o pomoc. Obec poté musí rozhodnout, zda chce byty pronajímat komerčně či jako veřejnou službu.

Zkusme si nejprve položit otázku, kdo jsou ony **sociálně ohrožené osoby**? Pro koho jsou vlastně určeny sociální byty? Komu je vlastně ona veřejná služba určena? Nejčastějšími uživateli sociálního bydlení jsou **senioři, zdravotně postižené osoby, děti opouštějící dětské domovy, rodiny s dětmi v tísní.**

21) Nařízení vlády č. 146/2003 Sb., Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., podprogram Podpora výstavby podporovaných bytů

Společným znakem těchto osob je nízká příjmová hladina či specifické požadavky na typ bytu.

Mezi tuto klientelu patří i naše maminka se třemi dětmi. Co jí tedy může obec nabídnout? Pokud existuje v obci či kraji azylové ubytování, je to asi tzv. první pomoc. V azylových domech se věnuje klientům odborný personál, který by je měl připravit na samostatný život bez veřejné pomoci. Postupně by se maminka s dětmi mohla stát nájemnicí obecního sociálního bytu, a pokud by byla nájemnicí řádnou, mohl by se jí byt pronajmout na dobu určitou. Pak by se mohla ucházet o dlouhodobý nájem nebo o nájemní byt na volném trhu. Zde už záleží na každé obci, jaká pravidla si pro pronajímání bytů nastaví. A co může udělat obec, která byty nevládní? Zde je prostor pro sociální poradenství, které může maminku nasměrovat na některou z neziskových organizací, které se pomoci v oblasti bydlení věnují.

Cílem veřejné služby je tedy dostupné spektrum služeb, které sociálně ohroženým osobám pomohou zvládnout obtížnou situaci a vybaví je dovednostmi či příležitostmi pro samostatné bydlení.

Nejnáročnější situace čeká obce u **seniorů**: Demografická situace v mnoha obcích dramaticky zvýší poptávku po seniorském bydlení, tedy malých bytech s podporou sociálních služeb. Zde by bylo potřeba vycházet z demografických prognóz a na situaci se připravit. Ať už výstavbou malometrážních či vícegeneračních bytů, nebo postupným vyčleňováním části bytového fondu pro tuto klientelu.

Pojmy, s nimiž se setkáte:

Podporovaným bytem se rozumí nájemní byt, určený k sociálnímu bydlení, postavený se státní dotací podle podprogramu ministerstva pro místní rozvoj (viz poznámka 21).

Pečovatelský byt (dříve nazýván chráněný byt nebo byt v domě s pečovatelskou službou) je podporovaný byt v domě zvláštního určení, sloužící osobám v nepříznivé sociální situaci způsobené věkem nebo zdravotním stavem, který splňuje základní technické požadavky bezbariérovosti pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace. Tyto byty převážně užívají senioři. Mnohé samosprávy využily dotačních příležitostí a postaraly se o prostředí, kde se poskytují soustředěné služby. Mnohdy se podařilo včlenit objekty do intravilánu obce tak, aby nevznikla seniorská minighetta, ale mezigenerační prostor. Cílem totiž není izolace seniorů, ale podpora jejich začlenění.

Vstupním bytem je podporovaný byt postavený se státní dotací podle podprogramu ministerstva pro místní rozvoj. Slouží k sociálnímu bydlení pro osobu v nepříznivé sociální situaci způsobené životními okolnostmi, která ani při využití všech dosavadních nástrojů sociální a bytové politiky nemá přístup k bydlení.

Startovací byty jsou obecní byty určené převážně mladým rodinám nebo svobodným osobám. Počítá

se s tím, že po určité době tyto byty opustí a přejdou do vlastních bytů nebo do rodinných domků. Záleží na obci, jaká pravidla pro jejich pronájem stanoví. Obvykle to bývá doba určitá od jednoho do pěti let. Během ní se rodiny či svobodné osoby dostanou do ekonomicky výhodnější situace a mohou si pronajmout byt na volném trhu.

Byty v tzv. veřejném zájmu jsou určeny zejména pro specifické profese, které chce obec podpořit: třeba pro učitele, lékaře, hasiče. Také oni mají byty pronajaty na dobu určitou a po jejím uplynutí se zkoumá, zda důvod pronájmu stále trvá.

Byty na půl cesty jsou podporované byty postavené se státní dotací podle podprogramu ministerstva pro místní rozvoj. Jsou určeny osobám, jež mají zvláštní potřeby vyplývající ze sociálních okolností jejich života. Příčinou, případně i důsledkem těchto okolností, může být například snížení psychosociálních dovedností, konfliktní způsob života nebo rizikové prostředí, v němž takové osoby žijí. Může jít o mladé lidi, kteří opustili dětský domov a jsou poprvé v životě vystaveni nutnosti postarat se o sebe. Mohou to být ale také osoby, které nejsou schopny samostatně plnit povinnosti vyplývající z nájemního vztahu a které jsou bez poskytnutí sociální služby ohroženy ztrátou bydlení. Podpora výstavby těchto bytů skončila v roce 2007.

Pod pojmem **chráněné bydlení** rozumíme pobyto-ovou sociální službu podle zákona²². Většinou jde o bydlení pro sociálně ohrožené osoby, které má podobu samostatného bytu s asistenční službou. Asistenti klientům pomáhají při obstarávání domácnosti, stravy a hygieny, při výběru vhodných aktivit ve volném čase nebo při pohybu mimo chráněné bydlení, pomáhají tak rozvíjet jejich samostatnost. Klienty chráněného bydlení jsou většinou lidé se zdravotním postižením či duševním onemocněním. Tuto formu bydlení je ale možné využít i pro osoby vracející se z doléčovacích programů z některého typu závislosti či pro osoby, případně rodiny, které se potýkají se špatnou finanční gramotností. U nich je pak cílem snižovat míru asistence a připravovat klienty na samostatný život.

Pronajímání všech typů sociálních bytů je velmi citlivou záležitostí a bez transparentních postupů vždy hrozí spekulace o korupčních praktikách. Je proto třeba věnovat velkou pozornost pravidlům, podle nichž se byty pronajímají, a umožnit veřejnou kontrolu dodržování pravidel.

Naše maminka se třemi dětmi měla štěstí: Právě se uvolnil obecní byt a mohla si ho pronajmout na dobu určitou. Sociální odbor bude ale s rodinou pracovat, aby po vypršení doby nájmu situaci zkusila řešit vlastními silami. Nebude to jednoduché, ale s využitím celého spektra existujících služeb to ani není nemožné.

22) Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Na výskyt sociálně slabých osob v nouzové situaci se musíte v obci připravit. Nezbytnou podmínkou kvalitní obecní bytové politiky je znalost možných rizik a snaha problémům předcházet. Prevencí je využívání platných dotačních titulů ke vzniku sociálních bytů. Sociální nájemní byty by měly být součástí bytového fondu obce.

Koncepce bytové a sociální politiky obce by měly směřovat mimo jiné k vytvoření určitého **systému bydlení pro sociálně potřebné**. Ten však nelze vybudovat bez existence různých forem nájemního bydlení v obci (od běžných nájemních bytů, až po zachytnou síť neziskového sektoru pro osoby, které se ocitnou bez bydlení) a odpovídajících kvalitních sociálních služeb.

Bohužel, existují také tzv. **problémoví nájemníci**, kteří neplatí nájemné, narušují veřejný pořádek, mnohdy ničí vybavení obecních bytů, někdy dokonce i okolí domu, nerespektují obecná pravidla. Jsou zdrojem mnoha problémů, s nimiž se obecní samospráva musí potýkat. Pokud je obec konfrontována s takovýmto nájemníkem, neměla by rezignovat a sestěhovávat takovéto osoby do jedné lokality, do nějakého vymezeného prostoru. Možná by na nějakou dobu problém na čas zmizel z očí, ale v budoucnu by s vysokou pravděpodobností vznikla v místě koncentrace takových osob tzv. sociálně vyloučená lokalita, v níž se kumulují jevy jako vandalství, neplacení nájemného, záškoláctví, černá práce apod.

Má obec pomáhat i takovýmto osobám? Není to jednoduchá situace. Každý nájemce by se měl chovat řádně. Měl by včas a v předepsané výši platit nájemné, měl by dbát o řádné nakládání s pronajatým bytem. Ne vždy se tak ale děje.

I zde je obec ve dvojí roli. Musí vážit přiměřenou ochranu svého majetku (represivní postup vůči nájemníkovi), ale také zkoumat, zda se nájemník jen neocitl v nějaké svízelné životní situaci, která vyžaduje veřejnou pomoc či podporu. Je lépe zkusit řešit vše „po dobrém“. Nejprve je třeba zjistit, z jakého důvodu nájemník přestal platit nájemné. Sociálně slabý nájemce má nárok na několik typů dávek, které mu mohou pomoci zmírnit finanční deficit.

8.7 Podpora bydlení

Základní rámec podpory bydlení dává Vláda ČR svým prohlášením, které pak rozpracovává resortní ministerstvo, v tomto případě Ministerstvo pro místní rozvoj ČR²³ a také Státní fond rozvoje bydlení ČR²⁴. Zda je konkrétně navržený program podpory spuštěn, to je plně závislé na Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a vůli poslanců alokovat prostřednictvím státního rozpočtu do těchto programů příslušný objem finančních prostředků.

Obdobné programy, ale v daleko menších rámcích, vypisují některé krajské samosprávy. Děje se tak prostřednictvím jejich fondů bydlení. Stejně jako u ministerstva platí i u krajů, že své konkrétní aktivity k podpoře bydlení aktualizují jednou ročně, většinou se schvalováním rozpočtů.

Každá obec si však může vytvořit svůj **fond podpory bydlení** a ten plnit například příjmy z prodeje bytů či jiných nemovitostí. Zastupitelstvo obce pak může schválit pravidla podpory bytové výstavby pro jednotlivce, společenství vlastníků bytů nebo jiné zájemce. Okruh možných podporovaných je plně na zvážení vás v zastupitelstvu. Také výše podpory a její forma je závislá na místních podmínkách každé obce. Většinou se přispívá na vybudování infrastruktury.

Příspěvek je pak vázán na pravomocné kolaudační rozhodnutí k daným sítím, jejichž dimenzi si obec může stanovit. Obvyklá je také podpora zateplování objektů, při povinnosti sdílet centrální zdroj tepla ve vlastnictví obce apod. Neobvyklé nejsou ani bezúročné půjčky z těchto fondů, vratné v průběhu čtyř let.

Nástrojem podpory bydlení je též institut **územního plánování**. V mnoha obcích se nyní řeší formulace nových územních plánů. I tato problematika by se měla v chystaných územních plánech velmi rozumně diskutovat a promítat. Nejen z pohledu obce jako vlastníka pozemků, ale také soukromých vlastníků pozemků, s nimiž si musíte v obci vyjasňovat jejich záměry. Bytová výstavba s sebou totiž přináší další nároky na dopravu, parkovací místa, obslužnost dané zóny z hlediska občanské vybavenosti nebo třeba také školských zařízení a bezpečnosti.

23) www.mmr.cz

24) www.sfrb.cz

Související předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., resp. jeho novela, tedy nařízení vlády č. 228/2010, o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení
- Nařízení vlády č. 146/2003 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Užitečné odkazy:

Ministerstvo pro místní rozvoj www.mmr.cz, www.mmr.cz/Bytova-politika

Státní fond rozvoje bydlení www.sfrb.cz

Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení je ke stažení na adrese

www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporuceni_socialni_vylouceni.pdf

Integrovaný portál Ministerstva práce a sociálních věcí <http://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>

9 Školství

PhDr. Marcela Štiková
Mgr. Ludmila Němcová

„Šťastný národ, který má hojnost dobrých škol,“ říká J. A. Komenský, protože „má-li se člověk stát člověkem, musí se vzdělat.“ Škola bývá historicky nedílnou součástí obce. Je první významnou institucí, do které ratolesti občanů vaší obce přicházejí. A protože péče o vytvoření podmínek pro rozvoj vzdělávání je jednou z významných povinností obce, měli byste se v kompetencích kolem školství v každém případě dobře orientovat. Ať už máte u vás školu jednu, několik nebo žádnou.

9.1 Kdo školství spravuje

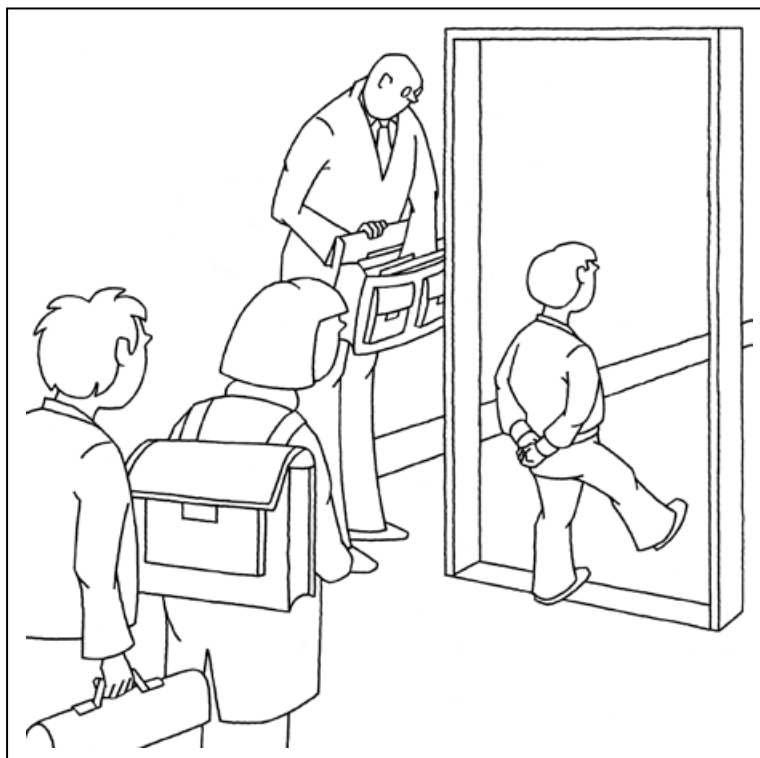
Samosprávu ve školství vykonávají obec, svazek obcí (tj. dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství), kraj a školská rada.

Státní správu ve školství vykonávají ředitel školy, 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).

Působnost orgánů státní správy a samosprávy ve školství byste měli důsledně **rozlišovat a vzájemně respektovat**. Zřizovatel by se měl vyvarovat takových požadavků, které nejsou v jeho přímé pravomoci a přísluší podle zákona¹ státní správě. Naopak by měl umět využívat všechny možnosti, které mu platná legislativa dává.

Škola je povinna dodržovat veškeré obecně závazné právní předpisy ČR, příslušné vyhlášky, směrnice a nařízení, které se týkají její činnosti, a stejně tak je povinna se řídit vyhláškami, doplňujícími pokyny, závaznými ukazateli, nařízeními a jinými opatřeními stanovenými v rámci platné legislativy zřizovatelem. Ve skutečnosti budete řadu legislativně jasně vymezených záležitostí určitě společně vzájemně projednávat, konzultovat a koordinovat. Uvedme několik příkladů.

Kritéria pro přijetí do mateřské školy stanovuje ředitel s ohledem na specifické podmínky školy (například kapacitu školy, dostupnost, demografický vývoj atd.). V dohodě se zřizovatelem by měly být všechny tyto skutečnosti projednány mezi všemi řediteli mateřských škol v obci, aby nedocházelo k diametrálně odlišnému přístupu.



*Při přístupu k informacím o škole, k dokumentaci školy a osobním údajům byste měli respektovat **informace chráněné** podle zvláštních právních předpisů. Budete-li však provádět například kontrolu hospodaření základní školy, máte právo přístupu k majetku, účetní a majetkové evidenci a k vnitřním předpisům.*

*Podle místních podmínek lze omezit nebo přerušit v měsíci červenci nebo srpnu nebo ze závažných důvodů i v jiném období **rozsah provozu mateřské školy**. Omezení nebo přerušování stanoví ředitel mateřské školy po projednání se zřizovatelem. Ředitel ve spolupráci se zřizovatelem zároveň projedná s řediteli jiných mateřských škol v obci možnosti a podmínky předškolního vzdělávání dětí v jiných mateřských školách po dobu omezení nebo přerušování provozu.*

*Ministerstvo stanovuje prováděcími právními předpisy podrobnosti o organizaci a průběhu předškolního a základního vzdělávání. Mj. také nejnižší počet dětí, žáků a studentů v jednotlivých družích škol, nejvyšší a nejvyšší počet dětí, žáků a studentů ve třídě, studijní skupině a oddělení. Zřizovatel školy ale může povolit **výjimku** z nejnižšího i z nejvyššího počtu dětí, žáků a studentů za předpokladů stanovených zákonem.*

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

9.2 Jak zřizovat školu

Kraj, obec a svazek obcí zřizují školy a školská zařízení jako školské právnické osoby², nebo jako příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu³.

Je nutné zdůraznit, že právní forma školy nebo školského zařízení nemá vliv na samotnou činnost škol a školských zařízení a na jejich financování. Zákon vychází z dosavadního právního postavení škol a školských zařízení všech zřizovatelů. Školy jsou samostatné právnické osoby. Úkoly zřizovatele plní rada obce. Pokud se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta.

Většina škol a školských zařízení je zřízena jako příspěvkové organizace. O vzniku příspěvkové organizace vydá zřizovatel **zřizovací listinu**. O zřízení a schválení zřizovací listiny rozhoduje zastupitelstvo obce⁴.

Zřizovací listina vymezuje zejména hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti, dále vymezuje práva, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit hlavní účel, k němuž byla zřízena. 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.

Je třeba upozornit, že do svého vlastnictví může příspěvková organizace nabyt **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 předchozího písemného souhlasu zřizovatele je příspěvková organizace povinna dědictví odmítnout) nebo jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele. Zřizovatel může stanovit, ve kterých případech je k nabytí takového majetku třeba jeho **předchozí písemný souhlas**. Předchozí souhlas zřizovatele se poskytuje vždy pouze pro jeden konkrétní případ a je jeho součástí, s výjimkou peněžitého daru účelově neurčeného, k jehož přijetí může zřizovatel poskytnout předchozí souhlas společný pro více takovýchto darů. Bez předchozího souhlasu je příslušný právní úkon neplatný.

Škola eviduje veškerý movitý i nemovitý majetek ve své účetní a operativní evidenci (v elektronické podobě) a je povinna jej každoročně inventarizovat. Při **inventarizaci** se řídí zákonem o účetnictví a doplňujícími pokyny zřizovatele. Zřizovatel si může vyhradit právo stanovit škole závazně odvod z provozu a odvod z odpisů, může stanovit, že **odpisy** dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku budou základní škole ponechány k tvorbě investičního fondu.

9.3 Co obec musí v základním vzdělávání

Obec je povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území. 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 obcí⁵.

Na svém území nebo na území více obcí musíte vymezit **školské obvody** spádové školy. Nestanovíte-li je a je ohroženo plnění povinné školní docházky dětí, rozhodne o školském obvodu krajský úřad⁶.

Kraj je také povinen zajistit dopravu do spádové školy a ze spádové školy, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáka přesáhne 4 km. 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 umístěny.

Zákon také řeší **vzdělávání příslušníků národnostních menšin**. Pokud je v souladu se zvláštním právním předpisem⁷ ve vaší obci zřízen výbor pro národnostní menšiny a jsou splněny podmínky stanovené tímto zákonem⁸, za kterých lze zřídit třídu příslušného ročníku mateřské nebo základní školy, pak zabezpečujete pro příslušníky národnostních menšin vzdělávání v jazyce národnostní menšiny v mateřské a základních škole. Při organizaci tohoto vzdělávání přihlížíte k jeho dostupnosti. Na způsobu zajištění, včetně financování, se můžete dohodnout s dalšími obcemi mezi sebou, popřípadě s krajem. Vzdělávání v jazyce národnostní menšiny může zajistit i svazek obcí. Nejsou-li splněny uvedené podmínky, může ředitel školy s vašim souhlasem stanovit ve školním vzdělávacím programu předměty nebo jejich části, v nichž se vzdělávání uskutečňuje dvoj- jazyčně, a to jak v českém jazyce, tak v jazyce národnostní menšiny.

Řešíte-li ve vaší obci problém **vzdělávání cizinců**, vezte, že novela školského zákona⁹ zajistila za stejných podmínek jako našim občanům a občanům Evropské unie přístup k základnímu vzdělávání a souvisejícím školským službám také většině cizinců ze třetích zemí,

2) § 124 až 140 školského zákona

3) § 27 až 39b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

4) § 84 odst. 2 písm. e),f) a § 102 odst. 2 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

5) § 178 školského zákona

6) § 178 odst. 3 školského zákona

7) § 178 odst. 6 školského zákona

8) § 114 odst. 2 školského zákona

9) §20 odst. 1-3, §183, 183b

kteří oprávněně pobývají na našem území. Oprávněnost pobytu na území České republiky se prokazuje řediteli školy nebo školského zařízení dokladem podle zvláštního právního předpisu¹⁰.

Od 1. 1. 2013 dochází ke změně financování škol v souvislosti s novelou zákona o rozpočtovém určení daní (RUD) a obce již nebudou hradit za své dojíždějící děti a žáky neinvestiční výdaje škol připadající na jednoho žáka. Tyto výdaje byly zohledněny v kritériu přerozdělení sdílených daní a zvýhodňují obce, které zřizují základní a mateřské školy. Současně byl zrušen příspěvek na žáka, jehož objem byl zahrnut do RUD.

9.4 Co obec musí v předškolním vzdělávání

Obec nebo svazek obcí **zřizuje a ruší mateřské školy**. Předškolní vzdělávání se organizuje pro děti ve věku zpravidla od tří do šesti let. Ředitel mateřské školy stanoví v dohodě se zřizovatelem místo, termín a dobu pro podání žádostí o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání od následujícího školního roku a zveřejní je způsobem v místě obvyklým. Ředitelé mateřských škol po dohodě se zřizovatelem obvykle stanoví kritéria pro přijetí do mateřské školy, ale tady musíte dát velký pozor na nediskriminační přístup. Sám fakt trvalého pobytu nemusí znamenat zásadní váhu kritéria. *K problematice kritérií zaujal výklad i veřejný ochránce práv¹¹, je třeba jeho stanoviska zohlednit, protože krajské úřady jako odvolací orgány se jím řídí.*

Jste povinni zajistit podmínky pro **předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky**¹² pro děti s trvalým pobytem na území vaší obce a pro děti umístěné na vašem území v dětském domově. Pro splnění této povinnosti opět buď můžete zřídit svou mateřskou školu, nebo se postaráte o předškolní vzdělávání v mateřské škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí.

Děti v posledním roce před povinnou školní docházkou mají **právo na přednostní přijetí** do mateřské školy. Vzdělávání v posledním ročníku mateřské školy je bezplatné, ale pouze po dobu nejvýše 12 měsíců. Toto omezení neplatí pro děti se zdravotním postižením. V ostatních ročnících mateřské školy rozhoduje o konkrétní výši úplaty, snížení či prominutí úplaty za vzdělávání v individuálních případech ředitel školy¹³. Činí tak v souladu s prováděcím právním předpisem, který stanoví nejvyšší možnou výši této úplaty. Úplata je příjmem dané školy, nikoli zřizovatele.

Bezúplatně se poskytuje také vzdělávání v přípravné třídě základní školy a v přípravném stupni základní školy speciální zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí.

Pokud se dítě vzdělává v mateřské škole pravidelně kratší dobu, než odpovídá provozu, v němž je vzděláváno, může se ve zbývající době vzdělávat další dítě, aniž by se započítávalo do počtu dětí zapsaných v rejstříku škol a školských zařízení.

V prázdninovém provozu lze přijmout do mateřské školy i děti z jiné mateřské školy nejvýše na dobu, po kterou mateřská škola omezila svůj provoz. Na přijímání těchto dětí se nevztahuje nejvyšší povolený počet dětí zapsaný v rejstříku škol a školských zařízení¹⁴, ředitel je však povinen zajistit, aby počet dětí, které se účastní v témž okamžiku, nepřekročil nejvyšší povolený počet.

Školský zákon také umožňuje, aby zřizovatel určil pro své zaměstnance nebo jiné zaměstnance mateřskou školu nebo její odloučené pracoviště. O přijetí do této mateřské školy nebo odloučeného pracoviště rozhoduje ředitel na základě kritérií stanovených zřizovatelem.

9.5 Co obec dál musí?

Školský zákon posiluje postavení **školské rady**¹⁵ jako orgánu školy umožňujícího účast rodičů, zletilých žáků a studentů, pedagogických pracovníků, zřizovatele a dalších partnerů školy na správě školy. Školskou radu zřizuje zřizovatel, který zároveň stanovuje počet jejích členů a vydá její volební řád. Školská rada schvaluje řadu důležitých dokumentů, jako například výroční zprávu o činnosti školy, školní řád, pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků. Právě jejím prostřednictvím se můžete vyjadřovat k návrhům školních vzdělávacích programů a k jejich uskutečňování, podílet se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy nebo se vyjadřovat k rozboru hospodaření. Školská rada také projednává návrh rozpočtu, inspekční zprávy České školní inspekce a podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy. Neméně důležitým oprávněním školské rady je podávat návrh na odvolání ředitele nebo návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy.

Platí **povinnost zřídit školskou radu** v základních, středních a vyšších odborných školách všech zřizovatelů. To někdy přináší problém získat dostatek vhodných zástupců, kteří by k dané problematice měli vztah.

10) Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců

11) www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-pro-verejnost/

12) §179 odst. 2 školského zákona

13) § 123 odst. 4 školského zákona

14) § 144 odst. 1 písm e) školského zákona

15) § 167 – 168 školského zákona

Přesto vzájemná spolupráce a větší zapojení samosprávy a veřejnosti do řízení školy nabývá na významu. Školské rady jsou jednou z možností pro všechny zúčastněné, jak uplatnit své názory. Pečlivě své zástupce do rad vyberte a požadujte od nich zpětné informace.

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, které zahrnuje **školní stravování** po dobu jejich pobytu ve škole a v případě nutnosti ubytování. S ohledem na jeho potřebnou kvalitu by se mělo poskytovat 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)¹⁶.

Aby byla zajištěna nutričně vyvážená strava pro všechny věkové kategorie dětí, řídí se školní stravování **výživovými normami**. Ty upravuje vyhláška v dohodě s Ministerstvem zdravotnictví. Je v kompetenci ministerstva upravit horní limit pro výši úplaty za poskytování ubytování a školní stravování ve školách a školských zařízeních zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, a to s ohledem na skutečnost, že tyto školské služby jsou veřejnou službou zajišťovanou veřejným zřizovatelem. Zařízení školního stravování mohou poskytovat školní stravování také v době školních prázdnin a nabízet svou službu také zaměstnancům škol a školských zařízení i dalším osobám, a to za úplatu.

Rejstřík škol a školských zařízení¹⁷ je pro existenci škol velice důležitý. Zápisem do tohoto rejstříku vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby stanovené školským zákonem a také nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu a z rozpočtu krajů a obcí. Krajský úřad vede rejstřík mateřských škol a školských zařízení zřizovaných obcemi, svazky obcí a kraji, rejstřík ostatních škol vede Ministerstvo školství. Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení pro následující školní rok se podává do 30. září. Řízení o zápis změny v rejstříku lze zahájit i bez návrhu, má-li být dosažena shoda mezi zápisem v rejstříku a skutečným stavem.

Obce a kraje jsou povinny v rámci přenesené působnosti¹⁸ poskytovat ministerstvu **statistické údaje** o státních občanech České republiky a cizincích, kteří jsou obyvateli, a to v rámci statistických zjišťování na daný rok. Právnícká osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, je povinna poskytovat rodná čísla daných osob.

9.6 Co obec může?

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 prokážete potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti orgánem, který vede rejstřík škol a školských zařízení.

K zásadním změnám dospěla organizace vzdělávání ve školách¹⁹. Ministerstvo stanovuje prováděcím právním předpisem nejnižší **počet dětí, žáků a studentů** v jednotlivých druzích škol, nejnižší a nejvyšší počet dětí, žáků a studentů ve třídě, studijní skupině a oddělení. Zřizovatel školy může **povolit výjimku** z nejnižšího počtu dětí, žáků a studentů stanoveného zákonem a prováděcím předpisem za předpokladu, že uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnost školy, a to nad výši stanovenou krajským normativem. Zřizovatel školy může povolit výjimku z nejvyššího počtu dětí, žáků a studentů stanoveného prováděcím předpisem do počtu 4 dětí, žáků a studentů za předpokladu, že toto zvýšení počtu není na újmu kvality vzdělávací činnosti a že jsou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.

Kvalitní škola je jistě nedílnou součástí dobré vizitky obce. Hodnocení vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle školského zákona přísluší jako jediné České školní inspekci. **Hodnocení školy** a školského zařízení může provádět také jejich zřizovatel podle kritérií, která předem zveřejní²⁰. Při posuzování kvality byste měli být schopni rozlišit, jaká kritéria o práci školy výstižně vypovídají, abyste mohli kvalifikovaně posuzovat, na co se škola při sledování kvality zaměří. Kritéria pro posouzení kvality školy by měla měřit a posuzovat to, co je stanoveno ve strategii rozvoje školy a hledat soulad se závaznými dokumenty vzdělávací politiky státu. Také s vizemi, kterými se škola řídí, což je například vaše koncepce rozvoje školství, dlouhodobý záměr kraje atd. Můžete též využít strukturu výroční zprávy o činnosti školy. **Výroční zpráva**, jejímž základem je vlastní hodnocení školy, je stěžejním dokumentem, který obsahuje všechny klíčové údaje.

Zárukou kvalitní školy se zajímavým a atraktivním školním vzdělávacím programem je určitě kvalitní **ředitel**. Je třeba si uvědomit, že školský zákon dává ředitelům veřejných škol výjimečné postavení a výrazně posiluje jejich stabilitu. Ředitel školy

16) § 122 odst. 2 až 5 školského zákona

17) § 141 až 159a školského zákona

18) § 183a školského zákona

19) §23 odst. 4 a 5 školského zákona

20) §12 odst. 5 školského zákona

a školského zařízení stanovuje organizaci a podmínky provozu školy a školského zařízení. Rozhoduje ve všech záležitostech poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud školský zákon nestanoví jinak.

Ředitele školy jmenuje do funkce zřizovatel na základě vyhlášeného **konkurzního řízení**²¹ **na dobu 6 let**. Ředitelem může být jmenován pouze ten, kdo splňuje předpoklady pro výkon funkce. Ty stanovuje zvláštní zákon²². Zřizovatel může v posledních šesti měsících trvání pracovního poměru ředitele školy na dobu určitou vyhlásit konkurz, nejpozději však 3 měsíce před jeho skončením. Zřizovatel také vyhlásí konkurz vždy, navrhne-li 6 měsíců před skončením pracovního poměru ředitele školy na dobu určitou Česká školní inspekce nebo školská rada. Pokud zřizovatel konkurz nevyhlásí, prodlužuje se doba trvání pracovního poměru ředitele o dalších 6 let. Školský zákon také vymezuje důvody, pro které lze ředitele z funkce odvolat²³ i v průběhu 6letého období. Jsou vymezeny tak, aby umožňovaly ředitele odvolat, pokud pozbuje některého předpokladu pro výkon činnosti ředitele nebo nesplní podmínku zahájení a úspěšného ukončení studia k získání zvláštní odborné kvalifikace nebo nesplní podmínky pro získání znalostí v oblasti řízení školství studiem pro ředitele škol nebo z důvodu reorganizace zanikne vedoucí pracovní místo ředitele. Zřizovatel může ředitele také odvolat, pokud nebude plnit povinnosti z dané funkce vyplývající (například Česká školní inspekce v rámci inspekční činnosti zjistí závažné nedostatky v činnosti ředitelem řízené školy a školského zařízení nebo nedostatky zjistí zřizovatel v rámci jím konané kontrolní činnosti). Odvolat ředitele školy může také na návrh České školní inspekce a školské rady. Vymezení důvodů, pro které může být ředitel odvolán z funkce, nelze považovat za nepřímou novelu zákoníku práce, neboť vztah mezi zřizovatelem školy (školského zařízení) a ředitelem není vztahem pracovněprávním upraveným zákoníkem práce. Ředitel je zaměstnancem dané právnické osoby, nikoliv zřizovatele.

Ředitelé škol a školských zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhodují o právech a povinnostech v oblasti státní správy²⁴, například o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, o ukončení předškolního vzdělávání, o zařazení dítěte do přípravného stupně základní školy speciální nebo zařazení dítěte do přípravné třídy základní školy, o odkladu povinné školní docházky nebo zamítnutí žádosti o odklad povinné školní docházky, ve správním řízení. **Odvolačím orgánem** je krajský úřad.

Se souhlasem krajského úřadu můžete zřizovat **přípravné třídy základní školy**²⁵ pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, které jsou sociálně znevýhodněné a u kterých je předpoklad, že zařazení do přípravné třídy vyrovná jejich

vývoj. Přípravnou třídu lze zřídit, pokud se v ní bude vzdělávat nejméně sedm dětí.

O zařazování žáků do přípravné třídy základní školy rozhoduje ředitel školy na žádost zákonného zástupce dítěte a na základě písemného doporučení školského poradenského zařízení. Obsah vzdělávání v přípravné třídě je součástí školního vzdělávacího programu. Přípravné třídy se mohou zřizovat tam, kde vzniká potřeba vyrovnat před nástupem do základní školy rozdílnost dosavadní výchovy dětí z rozmanitého sociokulturního prostředí a z různých příčin nelze využít nabídky a možností, které poskytují mateřské školy. Posláním přípravných tříd není výuka obdobná vzdělávání v základní škole nebo případné učení v předstihu, podstatou je mnohdy naučit děti komunikaci v českém jazyce a vzájemné komunikaci, základům sebeobsluhy apod. Přípravné třídy mohou zřizovat pouze obce, svazky obcí nebo kraje, a to pouze při základních školách.

Příspěvková organizace hospodaří mj. s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele²⁶. Zřizovatel poskytuje příspěvek na provoz své příspěvkové organizaci zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. Pokud příspěvková organizace vytváří ve své doplňkové činnosti zisk, může ho použít jen ve prospěch své hlavní činnosti. Zřizovatel může organizaci povolit jiné využití tohoto zdroje. Příspěvkové organizaci může její zřizovatel uložit odvod do svého rozpočtu. Vztah rozpočtu příspěvkové organizace k rozpočtu zřizovatele lze během roku změnit v neprospěch příspěvkové organizace jen ze závažných, objektivně působících příčin.

Příspěvková organizace vytváří své peněžní fondy²⁷, a to rezervní fond, investiční fond, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb. Zůstatky peněžních fondů se po skončení roku převádějí do následujícího roku.

9.7 Kdo to platí?²⁸

Vaše obec má za povinnost hradit ty výdaje obcí zřizovaných škol a školských zařízení, které nejsou hrazeny ze státního rozpočtu. Jsou to zejména

21) § 166 odst. 2 školského zákona
Vyhláška MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích

22) Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů

23) § 166 odst. 4 a 5 školského zákona

24) § 165 odst. 2 školského zákona

25) § 47 školského zákona

26) § 28 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

27) § 29 až 33 zákona č. 250/2000 Sb.

28) §160 až 161 školského zákona

neinvestiční výdaje spojené s provozem. Školu musíte zabezpečovat také investičně.

Na platy (**přímé výdaje**) se peníze poskytují ze státního rozpočtu, a to formou dotace do rozpočtu kraje na zvláštní účet. Tyto finanční prostředky přiděluje krajský úřad s vědomím zastupitelstva kraje (nevyžaduje se schválení zastupitelstvem kraje) přímo právníckým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení (nikoli prostřednictvím obecních rozpočtů). Při rozpisu krajský úřad vychází z návrhů předložených obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které také o rozpisu informuje.

Výši těchto prostředků stanovují **republikové a krajské normativy**²⁹. Členění krajských normativů určuje ministerstvo prováděcím předpisem³⁰. Finanční prostředky se poskytují podle skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů, nejvýše však do povolené kapacity zapsané ve školském rejstříku. Lze je použít také tehdy, zajišťuje-li škola v souladu s tímto zákonem a rámcovým vzdělávacím programem povinnou součást vzdělávání dětí, žáků a studentů u jiné fyzické nebo právnické osoby. Rozbor hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu pak škola zpracovává a předkládá obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Finanční prostředky nad rozsah peněz ze státní-

ho 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.

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 právníckými osobami vykonávajícími činnost školy nebo školského zařízení **smlouvy o partnerství**, jejichž obsah, forma je zákonem stanovena³¹. Na uzavírání smluv o partnerství a právní vztahy z těchto smluv se nevztahuje právní úprava veřejných zakázek. Uzavíráte-li smlouvu s právníckou osobou, vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, které nezřizujete, je podmínkou platnosti smlouvy doložka osvědčující souhlas zřizovatele s tím, aby právnícká osoba smlouvu o partnerství uzavřela.

29) § 161 odst. 4. školského zákona

30) Vyhláška MŠMT č. 492/2005 Sb., o krajských normativních

31) § 32a školského zákona

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
- Vyhláška MŠMT č. 492/2005 Sb., o krajských normativních
- 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
- Vyhláška MZ č. 106/2001 Sb., o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti

Užitečné odkazy:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy www.msmt.cz

Česká školní inspekce www.csicr.cz

10 Kultura

Mgr. Květa Halanová

Při svém nástupu do funkce jste jistě ani okamžik nepochybovali, že se budete zabývat také kulturou. Kultura k obci opravdu neodmyslitelně patří.

„Z brstí potřeb a hladů člověk vytvořil obec, společnost, řemesla, umění, vědu i náboženství, to, co nazýváme úroveň života. Kultura je všechno, co má znak zdokonalování, jakosti a řádu. Je to zároveň luxus i ctnost.“

Slova Karla Čapka nechť vaše konání provázejí.

Obce s rozšířenou působností čekají v této oblasti povinnosti jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Ostatní obce se s oblastí kultury vyrovnávají pouze ve své samostatné působnosti.

Pro řešení svých záměrů v kultuře si mohou orgány obce vytvářet pomocné nástroje, například **kulturní komise** rady, případně výbor zastupitelstva (i když nejsou zákonem pro tuto oblast stanoveny). Záleží na konkrétní obci a záleží na rozsahu kulturních aktivit, které obec vyvíjí.

10.1 Sociokulturní potenciál obce

Těžko najdete v naší republice obec, kde by žádný sociokulturní potenciál nebyl. Patří sem totiž vše, co může člověka vnitřně obohatit, co tvoří kulturní život celé obce.

Udělat si malou inventuru kultury v obci vůbec neuškodí. Možná budete překvapeni, co všechno kolem vás je. Začněte kulturními památkami (hrad, památková zóna, radnice, kostely, kapličky, lidová architektura, technické památky), přidejte kulturní instituce (muzeum, galerie, divadlo, knihovna, kulturní a informační centrum, kino, hudební klub) a pořadatele různých akcí (kurzů, kroužků, výletů, výstav), spolky, neziskové organizace a nadace zabývající se kulturou a neprofesionálně živým uměním (ochotníci, pěvecké sbory, výtvarné skupiny, taneční skupiny), školy (základní, střední, vyšší i vysoké, ale také mateřské a umělecké), přírodní zajímavosti (včetně turistických tras, naučných stezek, cyklotras a vyhlídek), nezapomeňte na církve, kroniku, místní zvyky, obřa-



dy, obyčeje a tradice (folklórní a jiné slavnosti, festivaly, průvody, poutě). Své místo tu mají i významné osobnosti, ať již slavní rodáci, či osobnosti svázané s obcí svým životem nebo prací.

Rozhodně neuškodí přidat do seznamu i představitele institucí a všechny tzv. tahouny, kteří nehledí na čas, nerezignují před přívalem masové kultury z obrazovek a dokáží udělat zázraky. Seznam může zpracovat pro obec odborný pracovník kulturního zařízení, pracovník úřadu, můžete také oslovit kulturně orientovaného studenta apod. Záleží samozřejmě na rozsahu a možnostech obce. Kulturu spoluutvářejí i ti, kteří s ní zdánlivě nemají nic společného.

Například hasiči. Podstata jejich činnosti spadá jinač, ale společenské dění, které se kolem sboru dobrovolných hasičů obvykle odehrává, je ukázkovou položkou do seznamu Kulturní potenciál obce. Aktivní hasičský sbor (má obvykle letitou tradici) pořádá, a to nejen pro své členy, plesy, výlety, soutěže v požárním sportu, podílí se na obecních oslavách, dětských dnech atd. Podobně činní bývají i rybáři, myslivci a sportovci.

Velmi důležité je najít společnou řeč s mladými. Jejich zaměření a zájmy mohou být často odlišné od myšlení střední či starší generace, ale vyplatí se využít kupříkladu jejich dovedností s počítačem pro nový facebook obce, do něž budou pozváni všichni její občané

(témata nemusí být výhradně „kulturní“). Najdeme-li společnou řeč a vůli něco pro obec udělat, jistě vyvstanou i možnosti pro kulturu, kterou mládež vyznává.

10.2 Kulturní politika obce

Pojem kulturní politika vám možná může znít trochu podezřele (a její opak – nekulturní politika může i zavádět). Vyplatí se ale dát mu užitečný smysl. Ve volebních programech se objevují obvykle hesla: Kultura a školství, Program kultury, Podpora zájmových aktivit a kultury ve městě atd. Jde většinou o obecné formulace, ale – je to zárodek kulturní politiky.

Po zvolení a pod tíhou jiných problémů (kanalizace, vodovod a komunikace v havarijním stavu, úvěr na krku a rozestavěná čistička odpadních vod) kultura často ustupuje do pozadí. Měla by se vám ale připomenout vždy při úvahách o plánu rozvoje obce. Spokojenost občanů nezávisí jen na technické infrastruktuře (byť ta do kultury v nejširším slova smyslu také patří). Obec dělá obcí především její kulturní a společenský život. Pozor však – obraz místní kultury by zdaleka neměl odrážet pouze koníčky a zájmy radních či zastupitelů!

Zákon o obcích říká, že obec **v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi** vytváří podmínky pro uspokojování potřeby informací, výchovy a vzdělávání a celkového kulturního rozvoje. Na tomto místě je vhodné připomenout, že součástí kultury obce je i kultura menšin, pokud v dané lokalitě nějaká existuje. Obecní zastupitelstvo může podmínky pro kulturu podstatně zlepšit, může ale také přispět k jejímu zničení. Odstrašujícím příkladem mohou být budovy bývalých prosperujících kulturních domů. Některé neutěšeně chátrají, z jiných se stala skladová nebo prodejní místa, o jejichž kultuře nemůže být ani řeči, v lepším případě byly přestavěny třeba na bytové domy. Naopak, mnoho dobrého už bylo vykonáno v oblasti památkové péče.

Rozumní zastupitelé budou zvláště podporovat kulturní a sportovní aktivity mládeže ve volném čase. O jejich významu pro společenské klima v obci a prevenci neblahých jevů není pochyb.

Rozhodne-li se zastupitelstvo přijmout nějaký dokument k rozvoji místní kultury, neměl by obsahovat jen obecné deklarace, ale i konkrétní „vymahatelné“ body. Aby měl takový dokument smysl, neobejde se jeho příprava bez otevřené veřejné diskuze.

10.3 Obec a kulturní zařízení

Spektrum kulturních zařízení záleží samozřejmě na velikosti obce a také na tradici. Zřizovatelem může být obec, kraj nebo stát. Kulturní zařízení však může být

i soukromé nebo církevní. Každý zřizovatel pak zvažuje vhodnou formu. Může jít o příspěvkovou organizaci, společnost s ručením omezeným, o akciovou společnost, o nadaci atp.

Například v Jílovém u Prahy je kulturní a informační centrum odborem městského úřadu. Má k dispozici celé severní křídlo radnice na náměstí. Jeho vedoucí řídí tato oddělení: městskou knihovnu, kulturní a informační centrum. Ekonomické zázemí celého centra je v městském úřadu. Jinak je tomu třeba v Kladně. Tam založilo město v roce 2007 společnost Kultura pro Kladno, s. r. o., jejíž součástí je městské divadlo, divadlo Lampion a zámecká galerie.

Veřejné knihovny už od 19. století tvořily základní kulturní zázemí obce. Jejich činnost se dodnes (a nový zákon to podporuje) neomezuje pouze na půjčování knih. Poskytují mnoho dalších služeb informačních i kulturních. Oblíbené jsou různé besedy, nyní i služby spojené s internetem. Právě veřejně dostupný internet je nyní chloubou, potřebou i podporovaným cílem knihoven. Nakonec i zákon o takové činnosti mluví.

Muzea odborně zpracovávají doklady k historii regionu, vývoji přírody nebo se specializují na určité obory. „Materiál“ nejen shromažďují, ale také ho náležitě prezentují veřejnosti. Dobré muzeum, ať už ho zřizuje kdokoli, nežije pouze svými exponáty, ale přispívá nápaditými akcemi do kultury obce.

Divadla jsou charakteristická spíše pro větší města a o jejich kulturním přínosu snad není třeba se rozepisovat, stejně jako v případě **galerií**. Ty ovšem patří k cennému koloritu i některých menších obcí.

Kina zaznamenala v posledních letech obrovský úbytek. Tradiční kinosály zůstaly jen ojediněle a přinášejí svým zřizovatelům nemalé problémy, od modernizace sálů přes obnovu techniky k digitalizaci. Málokde se kino nepotýká s finančními ztrátami, s konkurencí televize a multikin.

Kulturní centra – tak můžeme nazvat opravdu různorodou směsicí zařízení, nabízejících rozmanité aktivity, od vzdělávacích kursů přes zájmové kroužky až po výlety, společenské akce, besedy, koncerty, představení, výstavy, zájezdy, festivaly.

Informační centra, jak už název napovídá, všestranně informují o dané lokalitě, a to především turisty a návštěvníky. Poskytují mnoho dalších zajímavých služeb a mohou být spojena s kulturními zařízeními. **Spolky, sdružení, církve, nadace** jsou nezastupitelnými nositeli kulturního života. Pokud jejich aktivity vedení obce podporuje, obohacuje kultura a společenské dění úctyhodné množství obyvatel.

Tělovýchova v obci jde s kulturním a společenským životem ruku v ruce. Má podobné cíle – nabídnout dospělým a dětem zajímavé využití volného času,

příspěvek ke zdravému životnímu stylu. Místní tělovýchovná organizace se může specializovat na jeden druh sportu (fotbalové a hokejové kluby), nebo naopak zahrnovat různorodé pohybové aktivity (zde je typická zejména TJ Sokol). I tělovýchova potřebuje nápady, materiální zázemí a financování. Potřebuje tedy vaši podporu v zastupitelstvu. Pozor však – i zde platí, že například fotbalisté nesmějí „převálcovat“ ve svých požadavcích menšinové sporty. Dobrý zastupitel by měl rozpoznat moment, kdy podpora sportu už hraničí se zvýhodňováním určité zájmové skupiny.

Jestliže mluvíme o kulturních zařízeních, dodejme jedním dechem, že bez šikovných, aktivních a zapálených lidí půjde vždy jen o budovy, sály, prázdné prostory. Člověka, který – ať už jako placený profesionál (šéf kulturního domu, knihovník), či amatér uspokojující své tvůrčí nebo organizační ambice – přináší do svého místa kulturu, osvětluje, chuť aktivně tvořit, odpoutat se od konzumních zábav, který dovede svou osobností strhnout řadu dalších, takového člověka by měli představitelé obce patřičně oceňovat a podporovat. Vždyť o mnohých malých městech či obcích by nikdo neměl potuchy nebýt amatérského divadla, pěveckého spolku, hudební skupiny. Ti lidé dělají pro svou obec obrovskou službu.

10.4 Ochrana památek a jejich regenerace

V posledních letech se mnoho obcí a měst vylouplo do krásy, nejnápadněji je to však vidět na kulturních památkách. Zanedbané fasády, střechy, někdy i ruiny prodělaly nákladné rekonstrukce za mnohamilionové částky. Za přispění státu¹ a hlavně obcí zdobí nyní památky náměstí a ulice.

Vaše zastupitelská role se tu nevyčerpává jen péčí o hmotné kulturní dědictví. Měli byste podporovat též zdravý místní patriotismus a historické povědomí obyvatel. To se může projevit i ve vztahu ke kulturním aktivitám, jako je Mezinárodní den památek a sídel, Mezinárodní den muzeí, Dny evropského dědictví apod.

Nezapomeňte, že pro tyto účely existují i finanční zdroje mimo naši republiku – evropské strukturální fondy a fond Finančního mechanismu EHP/Norska².

10.5 Kroniky obcí

„Každá obec vede kroniku obce, do níž se zaznamenávají zprávy o důležitých a pamětihodných událostech v obci pro informaci i poučení budoucím generacím.“ To praví příslušný zákon³ ve svém prvním paragrafu.

Znamená to, že i ta nejmenší obec musí mít na zřeteli důležitost uchování paměti skutků pro budoucnost. Máme-li vést kroniku, ať již ručně na papíru, či elektronicky s přílohami obrazovými, písemnými nebo zvukovými, v první 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 na základě návrhů může zápis změnit. Nemávejte nad zápisy v kronice rukou. Budoucí generace může posuzovat vaše činy právě z nich. Kronikáře proto vybírejte opatrně a s rozmyslem. A protože jeho práce rozhodně není snadná, nezapomeňte ji ocenit nejen morálně, ale podle možností též finančně.

10.6 Financování kultury z obecního rozpočtu

V obecním rozpočtu se obvykle na kulturu pamatuje. Objem prostředků záleží ovšem na tom, zda obec přímo zřizuje kulturní zařízení, nebo zda pouze přispívá na některé činnosti zařízením jiným. Nepřímo mohou z rozpočtu obce plynout prostředky na kulturu a tělovýchovu formou příspěvku neziskovým organizacím (spolkům, sdružením apod.) a formou grantů. Dbejte na vyváženost mezi kulturou zajišťovanou zařízeními, které zřizuje obec, a kulturou pořádanou jinými subjekty. Nicméně, kultura, o kterou se stará přímo obec (či její příspěvková organizace), se ve srovnání s jinými subjekty nesmí v rozpočtu ztrácet.

Pro financování kultury lze využívat grantů, které vypisují různé resorty, zvláště ministerstvo kultury. Například programy regenerace, nebo Knihovna 21. století, program VISK (pro knihovny), Podpora neprofesionálních kulturních aktivit či Program kulturních aktivit (pro akce s účastí profesionálních umělců). Tyto granty lze získat zčásti prostřednictvím obce, zčásti přímou žádostí jiných pořadatelů.

1) 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, Podpora kulturních aktivit občanských sdružení působících v památkové péči a konečně Havarijní program – vše viz www.mkcr.cz

2) www.mkcr.cz

3) Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

Obec například zprostředkovává dotace na obnovu památek pro soukromé majitele a církev. Mnoho samospráv krajů vyhlašuje také své vlastní granty na kulturní i sportovní aktivity. Některé zajímavé dotační tituly můžeme najít i mezi granty Evropské unie. Přitom se významně uplatňuje princip spolufinancování.

Hovoříme-li o financování kultury z veřejných rozpočtů, musíme také zmínit financování veřejných a jiných rozpočtů prostřednictvím kultury. Kultura totiž peníze nejen spotřebovává, ale také generuje,

a to přímo (peníze od návštěvníků hudebního festivalu na území obce, turistů při návštěvě památek apod.) i nepřímo – nespočítáme, kolik prostředků ušetří obec na opravách obecního mobiliáře a dalších zařízení díky organizování kulturních a sportovních aktivit mládeže, dětských zájmových kroužků apod. Studie Ekonomika kultury, zadaná Radou Evropy, potvrzuje, že kultura generuje ve svém celku větší množství prostředků než automobilový průmysl. Uvažujme tedy o kultuře i jako o ekonomické komoditě.

Související předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- 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. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů
- Zákon č. 237/1995 Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných
- 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
- Vyhláška č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy
- Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

Užitečné odkazy:

Ministerstvo kultury www.mkcr.cz

Národní památkový ústav www.npu.cz

Archeologický ústav, Akademie věd České republiky www.arup.cas.cz

Státní fond kultury ČR www.mkcr.cz/statni-fondy/statni-fond-kultury-cr

11 Životní prostředí

Bc. Marek Sýkora

Ing. Pavla Finfrlová

Ing. Bc. Barbora Fürstová

Životní prostředí je téma, jemuž přece každý rozumí. A jeho stav vnímáme – i pod vlivem zkušeností z katastrof a chmurných prognóz – dost intenzivně. Když ale jde o jeho konkrétní ochranu, tedy činy, nikoli jen slova, nastávají komplikace.

11.1 Role zastupitele

Mnohá z vašich rozhodnutí se budou životního prostředí – především jeho ochrany – více či méně dotýkat. Co přinesla praxe posledních let, kdy zájem o životní prostředí výrazně stoupl? Vedle úspěchů nepochybně také případy degradace naprosto jasné a čisté myšlenky ochrany životního prostředí, kdy ji zneužili různí jedinci či skupiny ve svůj prospěch. Nic nového pod sluncem. Užitečná myšlenka se snadno může stát zástěrkou pro snahy, které s ní v konečném důsledku nemají nic společného. Jak se tomu vyhneme?

V důležitých případech dotýkajících se životního prostředí **rozhodujte jen na základě jasných a prokazatelných argumentů, spolupracujte s ověřenými odborníky** na životní prostředí. Metodickou pomoc vám rádi poskytnou jak příslušné odbory životních prostředí obcí s rozšířenou působností, tak i příslušné odbory krajských úřadů. Nenechte se manipulovat do postojů, které ochranu životního prostředí chápou jako jakousi brzdu rozvoje obce. Vždy ji vnímejte jako nástroj, který lze pro rozvoj obce využít a především respektovat.

Věřejnost vnímá pojem životního prostředí obecně jako něco, čemu „veskrze rozumí skoro každý“, minimálně zná jeho principy. Bohužel si každý zacházení s prostředím jinak vykládá a také v něm jinak koná. Lidé mají často životního prostředí „plná ústa“, ale když dojde například na třídění odpadků, velká část občanů raději pohodlně vše vhaduje do nádob na směsný komunální odpad. O to ostražitější proto musíte být.

Není snad nikdo, kdo by nechtěl mít kolem sebe kvalitní nebo alespoň dobré prostředí. Proto se snažte respektovat a pochopit legislativu či právní normy,



kteří se této oblasti týkají, byť mnohdy nejsou jednoznačné a také jejich odborné výklady se liší. Držte se základní myšlenky, že musíme uchovat dobré a zdravé životní prostředí nejen pro sebe, ale též pro naše potomky.

11.2 Ochrana přírody a krajiny

Účelem příslušného zákona¹ je přispět za účasti daných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochranné rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Obce vystupují při ochraně přírody a krajiny jako aktivní hráči. Jsou účastníky správních řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z odpovídajícího právního předpisu vyplývá povinnost pro orgány státní ochrany přírody, které 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 výkon práv jejích obyvatel.

1) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Obecní úřady jsou orgány ochrany přírody a jsou jim svěřeny zejména následující **pravomoci a odpovědnosti**:

- **obecní úřady**
 - povolují kácení dřevin² rostoucích mimo les a jsou oprávněny k pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu³, toto vše s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území
 - s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti⁴
- **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)**
 - vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných krajinných prvků a registrují významné krajinné prvky
 - vydávají rozhodnutí o vyhlášení památných stromů, vydávají souhlasy k ošetřování památných stromů a povolují výjimky ze zákazů u památných stromů
 - vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území obcí⁵
- **obecní úřady obcí s rozšířenou působností (ve svém správním obvodu)**
 - vydávají závazná stanoviska k zásahům do významných krajinných prvků vymezených ze zákona⁶
 - vydávají závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů⁷
 - rozhodují o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků⁸
 - přijímají oznámení o kácení dřevin a rozhodují o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin⁹
 - vydávají souhlasy k umístování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz¹⁰
 - v případě ptáků chráněných¹¹ vydávají osvědčení o tom, že se jedná o živočicha odchovaného v lidské péči, vedou evidenci vydaných osvědčení a ověřují původ
 - vykonávají státní dozor v ochraně přírody a krajiny¹²
 - ukládají pokuty za přestupky a za správné

delikty na úseku ochrany přírody a krajiny; výnosy pokut uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem rozpočtu obce a mohou být užity 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 a na území vojenských újezdů také újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

11.3 Posuzování vlivů na životní prostředí

Vybrané činnosti a technologie se musí posuzovat podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. procesem EIA¹³ (Environmental Impact Assessment). Vymezení rozsahu záměrů, které podléhají posuzování, je uvedeno v § 4 odst. 1 zákona. Předmětem posuzování jsou záměry a jejich změny, jež jsou uvedené v příloze č. 1 k zákonu, a záměry, které nedosahují příslušných limitních hodnot uvedených v této příloze. Dále jsou předmětem posuzování stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny (krajský úřad, správa národního parku, správa chráněné krajinné oblasti) vydaného dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V procesu EIA se však kromě hodnocení vlivů připravovaného nebo provozovaného záměru na životní prostředí posuzuje také ukončení záměru.

Příloha č. 1 se dělí na kategorii I – záměry vždy podléhající posouzení (myšleno posouzení v celém

2) § 76 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

3) § 9 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

4) § 63 zákona č. 114/1992 Sb.

5) § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

6) § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb.

7) § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.

8) § 5b odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

9) § 8 odst. 2 a 4 zákona č. 114/1992 Sb.

10) § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

11) § 5a zákona č. 114/1992 Sb.

12) § 85 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

13) Zákon č. 100/2001 Sb.

rozsahu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) a kategorii II – záměry vyžadující zjišťovací řízení (posouzení v celém rozsahu zákona podléhají, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení) s tím, že pro záměry ve sloupci A je příslušným úřadem Ministerstvo životního prostředí a pro záměry ve sloupci B je příslušným úřadem dotčený krajský úřad. Pro záměry, které mohou ovlivnit území jiného státu, je vždy příslušným úřadem Ministerstvo životního prostředí. Naproti tomu pro všechny záměry, které nedosahují příslušných limitních hodnot (tzv. podlimitní záměry), je příslušným úřadem dotčený krajský úřad.

Zákon se tedy vztahuje kromě velkých průmyslových areálů, komunikací, těžby nerostů, výstavby vodních nádrží apod. například i na supermarkety, silnice, sklady šrotu včetně vrakovišť, velké parkovací domy a velké parkovací plochy, rekreační i sportovní areály a hotelové komplexy nad 1 ha, kempy nad 50 ubytovaných, zařízení na skladování nebezpečných odpadů apod.¹⁴ Smyslem a cílem procesu EIA není jen zajistit objektivní odborný podklad pro následné povolující úřady, které vydávají rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (např. územní rozhodnutí, stavební povolení atd.), ale zejména vyhodnotit, zda je daný záměr, ať už je to stavba, činnost nebo technologie, při daných parametrech realizovatelný, aniž by tím bylo ohroženo životní prostředí, resp. charakterizovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popř. kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Cílem procesu EIA je tedy také zmírnění dopadů realizace záměru na životní prostředí.

Posuzování vlivů na životní prostředí předchází územnímu a stavebnímu řízení.

Zákon upravuje i posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí, jde například o plány odpadového hospodářství, územní plány apod.¹⁵ K záměru se vyjadřují dotčené správní úřady, tedy obecní úřady s rozšířenou působností, a to z hlediska jim svěřeného výkonu státní správy (například ochrany vod, lesa atd.). Všechny obce, na jejichž území se vlivy záměru mohou projevit, se k němu vyjadřují z hlediska samostatné působnosti¹⁶. Vyjádřit se mohou i občané.

Proces EIA je veřejný. Obec musí umožnit veřejnosti nahlédnout do podkladů k řízení. Na základě všech relevantních a odůvodněných připomínek je možné dosáhnout změny předloženého záměru tak, aby potřebám obce a jejích obyvatel vyhovoval co nejlépe. Je-li investorem obec, musí svůj záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí podrobit stejnému procesu. Vždy se vyplatí obrátit se na odborníky vlastníci osvědčení o odborné způsobilosti¹⁷. Konzultovat můžete samozřejmě i s jinými odborníky, nicméně pro členy zastupitelstva je osvědčení určitou garancí.

Vydání **stanoviska EIA** je posledním krokem procesu EIA. Stanovisko EIA slouží jako odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí a musí obsahovat vypořádání všech připomínek a návrh opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí včetně povinností a podmínek pro sledování vlivů. Stanovisko předkládá oznamovatel (investor) jako jeden z podkladů pro navazující územní či stavební či jiné řízení. Skutečnost, že se na proces EIA nevztahuje správní řád, znamená nejen doporučující charakter lhůt v rámci tohoto procesu, ale také fakt, že obsah stanoviska EIA není pro povolující úřady závazný, jeho existence však ano. Správní úřad, který vydává konečné rozhodnutí, by tedy měl brát při svém rozhodování obsah stanoviska vždy v úvahu a zahrnout jej do svého rozhodnutí. Pokud tak neučiní, musí důvody, které ho k tomu vedly, do rozhodnutí uvést.¹⁸ Vydání nesouhlasného stanoviska tedy neznamená, že záměr není možné povolit/realizovat.

11.4 Ovzduší

Od 1. září 2012 nabyl účinnost nový zákon o ochraně ovzduší¹⁹. Přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují **imisní limity**, jejichž hodnoty tento zákon stanovuje v příloze č. 1. Hodnoty imisních limitů nesmějí být překročeny a jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší, včetně obecních úřadů. Přípustná úroveň znečištění²⁰ se však nevztahuje na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup. K provedení nového zákona o ochraně ovzduší slouží **vyhláška o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší**.

V zákoně o ochraně ovzduší jsou stanovena tato **práva a povinnosti**:

- **obec** vydá (je-li to třeba) pro případy vzniku smogové situace²¹ regulační řád, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje Ministerstvo životního prostředí, které také obcím poskytuje odbornou pomoc.

14) § 4 a násl. zákona č. 100/2001 Sb., příloha č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.

15) § 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb.

16) § 15 a násl. zákona č. 100/2001 Sb.

17) § 19 zákona č. 100/2001 Sb.

18) § 10 a § 10g zákona č. 100/2001 Sb.

19) Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

20) Příloha č. 1 k zákonu č. 201/2012 Sb.

21) § 10 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

Novinkou v zákoně je, že ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit vyhláškou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tzv. **nízkoemisní zónu**²². Vyhláška vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, které mají dovolen vjezd do této zóny, a případně také stanoví, že se omezení vjezdu do nízkoemisní zóny nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území nízkoemisní zóny, popř. na žádost povolí další individuální nebo trvalou výjimku. Vjezd do nízkoemisní zóny je pak dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plakety s uvedením příslušné emisní kategorie. Pokud obec zajistí jiný způsob pro jeho odstranění, může vyhláškou stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakázat,

- **obec s rozšířenou působností** vydává závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2. ORP má dále možnost přístupu ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu tohoto stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností²³. ORP dále projednává přestupky a správní delikty (tyto spolu s inspekcí ŽP, s níž se vzájemně informují) v ochraně ovzduší.

11.5 Voda

Problematika vod je široká, a i proto spadá do „sdílených kompetencí“ pěti ústředních vodoprávních úřadů, převážnou měrou však do kompetencí Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. Zatímco Ministerstvo zemědělství sleduje spíše využívání vod, Ministerstvo životního prostředí jejich ochranu. Ministerstvo dopravy se stará o plavbu, Ministerstvo zdravotnictví o koupací vody a jakost dodávané pitné vody a Ministerstvo obrany o správu ve vojenských újezdech. V případě problémů je tedy vždy dobré si uvědomit, do kterého z resortů daná problematika spadá²⁴.

Zásobování vodou a zneškodňování odpadních vod

Zásobování pitnou vodou, odkanalizování a čištění odpadních vod patří k základním úkolům každé samosprávy. Obce jsou totiž i přímo ze zákona povinny dbát o rozvoj vodovodů a kanalizací odpovídající

jejich potřebám²⁵ a v případě jakýchkoliv problémů každý z vás bude čelit dotazům občanů.

Voda není předmětem vlastnictví a není ani součástí pozemku²⁶; stává se vlastnictvím až odebráním²⁷. Odebírat ji a vypouštět odpadní vody je možné jen na základě povolení **vodoprávního úřadu**²⁸, v drtivé většině případů obecního úřadu obce s rozšířenou působností²⁹. Občané mohou pro vlastní potřebu odebírat vodu z vodního toku i bez povolení, pokud k tomu nepotřebují zvláštní technické zařízení (třeba čerpadlo) a vodu odebírají pouze nádobou (například konví)³⁰.

Zásobování obyvatel pitnou vodou a vypouštění odpadních vod je podřízeno zmíněným ústředním vodoprávním úřadům ministerstva zemědělství a ministerstva životního prostředí. Ochrana vod a tedy i vypouštění odpadních vod je podle zákona³¹, v gesci ministerstva životního prostředí, odběr vody a zásobování obyvatel pitnou vodou je v gesci ministerstva zemědělství a řeší je nejen vodní zákon, ale i zákon o vodovodech a kanalizacích³², kde jsou zejména pravidla provozování vodovodů a kanalizací.

Povolení k odběru vod nebo vypouštění odpadních vod se vydává pouze na dobu časově omezenou, zpravidla mnohem kratší, než je životnost stavby, která k odběru, rozvodu nebo vypouštění slouží (tzv. vodního díla³³). V praxi to znamená, že provozovatel vodovodu nebo kanalizace nemá neomezenou jistotu. Zákon ale umožňuje povolení prodloužit. Žádost je nutné podat před uplynutím doby platnosti povolení; původní povolení nezanikne, dokud není k žádosti pravomocně rozhodnuto³⁴. Pokud je potřeba některý z parametrů povolení změnit, lze požádat o změnu povolení³⁵. Leží-li zdroje vody v soustavě Natura 2000, která je tvořena ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami, či v jiném chráněném území, je třeba důrazně požadovat, aby v příslušném řízení o povolení nebo jeho změnu byly vzaty v úvahu potřeby občanů vaší obce.

22) § 14 zákona č. 201/2012 Sb.

23) § 17 zákona č. 201/2012 Sb.

24) § 108 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

25) § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 274/2001 Sb.

26) § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

27) § 3 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

28) § 8 a následující zákona č. 254/2001 Sb.

29) § 106 zákona č. 254/2001 Sb.

30) § 6 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

31) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

32) Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

33) § 55 zákona č. 254/2001 Sb.

34) § 12 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb.

35) § 12 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

Obec musí řešit nejen ekonomiku dodávek pitné vody, odkanalizování a čištění odpadních vod. Musí též dbát na ochranu vod před znečištěním. Limity pro vypouštění zbytkového znečištění z čistíren odpadních vod se neustále zpřísňují. Kdo jim nevyhoví, musí počítat se sankcemi. Proto je důležité nejen **čistírnu odpadních vod** postavit, ale také dbát na její účinnost. Dlouhodobým nedodržováním limitů by mohlo dojít k ekologické újmě³⁶ a nápravná opatření by byla pro obec velmi nákladná. Pamatujte, že nesete jistou zodpovědnost za vodohospodářskou politiku vaší obce. Rozvoj vodovodů a kanalizací je finančně podporován oběma ministerstvy. Spolupracujte s odborníky při řešení vašich problémů.

Ve veřejných vodovodech musí být vždy voda vyhovující **přísným legislativním požadavkům na vodu pitnou**³⁷. Na pití a vaření je průměrně využito jen zhruba 10 % z celkové spotřeby, zbytek je na mytí, splachování záchodů, úklid apod. Na veřejném vodovodu je zpravidla závislé i požární zabezpečení. Přerušování dodávek vody má dalekosáhlé důsledky, zejména pro život lidí ve vícepodlažních domech. To vše mějte při vašem rozhodování na paměti.

Ne vždy je pro obec ekonomicky výhodné budovat centrální zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod pro všechny obyvatele. Mnoho obyvatel má již dnes své vlastní studny a domovní čistírny odpadních vod a o připojení na vodovod nebo kanalizaci nemají zájem. Vyžaduje-li to situace, je ovšem obecní úřad v přenesené působnosti kompetentní uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na nichž vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, **povinnost připojit se na kanalizaci** v případech, kdy je to technicky možné³⁸. Případné náklady na takové připojení však hradí osoba, která má na připojení zájem.

Budování nových studní se v poslední době stává velkým problémem. Mnohdy je masově zřizují organizace, které nemají potřebnou kvalifikaci a často ani patřičná povolení. Takové studny pak mohou narušit vydatnost okolních zdrojů a nenávratně je znehodnotit. Ve vodním zákoně sice existuje opora pro případnou náhradu škody³⁹, avšak vzniklá škoda je obtížně prokazatelná, pokud není předem změřena hladina podzemní vody v poškozené studni.

Při budování nové studny se zpravidla nejdříve uskuteční průzkumný hydrogeologický vrt ke zjištění poměrů a dostupnosti vodních zdrojů. Z něho lze na zkoušku čerpat bez povolení⁴⁰. Tento průzkumný hydrogeologický vrt je „vrtající“ organizace povinná 15 dní předem oznámit obci, na jejímž území je prováděn⁴¹, a pak je nezbytné sledovat, zda se takový vrt nevyužívá jako studna bez patřičných povolení (například k odběru). Obec také může, a je žádoucí tak učinit, vlastníkům okolních studen předem oznámit termín zahájení vrtu a ti si mohou nechat změřit

hladinu podzemní vody ve svých studních, aby se předešlo možnému pozdějšímu dohadování.

Rozmach **domovních čistíren odpadních vod** lze očekávat s novelou vodního zákona⁴². Umožňuje totiž „výrobové“ čistírny odpadních vod do velikosti 50 ekvivalentních obyvatel pouze ohlásit⁴³ a pro jejich provoz platí zjednodušený režim. Není třeba měřit objem vypouštěných vod, míru jejich znečištění a výsledky těchto měření předávat vodoprávnímu úřadu, který rozhodnutí vydal, příslušnému správci povodí a pověřenému odbornému subjektu⁴⁴, je nutné pouze jednou za dva roky vykonat u takové čistírny revizi osobou pověřenou a výsledky této revize předávat do 31. prosince příslušného roku vodoprávnímu úřadu⁴⁵. Pozor však, **vypouštění odpadních vod do srážkové kanalizace je zakázáno**, kanalizace je určena výhradně k odvádění srážkových vod.

Pokud se odpadní voda kumuluje v bezodtoké jímce (žumpě), je třeba dbát, aby ji vlastník pravidelně vyvážel. Na výzvu vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí je zneškodňování akumulovaných odpadních vod nutné prokázat⁴⁶.

Srážkové vody

Jejich řešení může být v některých obcích problémem, zvláště u již realizovaných staveb. Na srážkové vody je proto třeba dbát už **při vymezení nových stavebních pozemků**. Stavební zákon⁴⁷ vymezuje principy řešení srážkových vod dopadajících na stavby⁴⁸. Přednostní je jejich vsakování, poté jejich zadržování a odvádění srážkovou kanalizací a až jako poslední vypouštění do jednotné kanalizace. Vždy je však nutné počítat s vhodným opatřením proti možnému znečištění srážkových vod závadnými látkami. Bez uspokojení těchto požadavků by se stavba neměla povolit, stejně jako pokud není vyřešeno zásobování stavby vodou a zneškodňování odpadních vod⁴⁹.

Koupání a provoz vodních skútrů

Vodoprávní úřad na úrovni obecního úřadu může ve veřejném zájmu a na nezbytně nutnou dobu upravit, omezit nebo zakázat obecné nakládání s povr-

36) zákon č. 167/2008 Sb.

37) § 3 zákona č. 258/2000 Sb. a vyhláška č. 252/2004 Sb.

38) § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb.

39) § 29 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

40) § 8 odst. 3 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb.

41) § 9a odst. 3 zákona č. 62/1988 Sb.

42) Novela zákona č. 150/2010 Sb., která nabyla účinnosti k 1. srpnu 2010

43) § 15a zákona č. 254/2001 Sb.

44) § 38 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb.

45) § 59 odst. 1 písm. k) zákona č. 254/2001 Sb.

46) § 38 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb.

47) Stavební zákon č. 183/2006 Sb., resp. jeho prováděcí vyhláška č. 501/2006 Sb.

48) § 20 odst. 5 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb.

49) § 5 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb.

chovými vodami, což znamená například už zmíněný odběr vody z vodního toku konví nebo třeba i koupání⁵⁰. Seznam přírodních koupališť na povrchových vodách, ve kterých nabízí službu koupání provozovatel, a dalších povrchových vod ke koupání vydává každoročně do 31. března Ministerstvo zemědělství spolu s Ministerstvem životního prostředí⁵¹. Opatřením obecné povahy vydává krajská hygienická stanice dočasný nebo trvalý zákaz používání vody ke koupání nebo dočasné nebo trvalé varování před koupáním, pokud se dozví o neočekávané situaci nebo je-li voda ke koupání znečištěna⁵². Je třeba upozornit, že neexistuje žádné zákonné věcné břemeno přístupu k vodě za účelem koupání. A tak je v zájmu každé obce, aby pozemky u vodních toků měla v majetku svém, nebo aby je vlastnil příslušný „státní“ správce vodního toku.

Do života obce mohou negativně i pozitivně zasáhnout vodních skútry. Plavební úřad může vymezit plochu pro jejich provoz jen s písemným souhlasem obce, na jejímž katastrálním území se navrhovaná plocha pro provoz vodních skútrů nachází, a správce vodní cesty,⁵³ který se následně také postará o označení plochy odpovídajícími plavebními znaky⁵⁴.

Správa drobných vodních toků na území obce

Obec může podat **žádost** na Ministerstvo zemědělství o správu drobného vodního toku, který protéká jejím územím⁵⁵. Výhodou pak je, že si obec vodní tok spravuje na svém území „po svém“, pouze s omezeními vyplývajícími ze zákona – například se musí pečovat o koryto⁵⁶. Pokud chce obec uskutečnit nějakou úpravu, musí o ni požádat. To jsou zároveň i nevýhody, jelikož obec odpovědná za správu toku má k němu určité povinnosti třeba i za povodňových stavů⁵⁷. Je ovšem dobré vědět, že správce vodního toku není odpovědný za vývoj tzv. přirozeného koryta vodního toku, tzn. koryta, na němž neprovedl úpravu, například jeho narovnání nebo tzv. zkapacitnění.

Povodně

Povodeň je důsledkem extrémních meteorologických, hydrologických jevů a nepříznivých místních podmínek, někdy ji zkomplikuje podcenění možné prevence. Obecně ze zákona není stanovena osoba odpovědná za povodně. Jde o přírodní jev a každý by se měl před ním chránit sám. Důležitost úlohy obce v této věci snad není třeba zdůrazňovat. Preventivní protipovodňová opatření, stejně jako rozvoj vodovodů a kanalizací, finančně podporují oba resorty (zemědělství a životního prostředí).

Je třeba rozlišovat **dvě rozdílné situace**, kdy povodně obci hrozí. Pokud **obec leží na toku**, musí být připravena na povodně vznikající z rychlého tání sněhu, přívalových letních srážek či dlouhotrvajících srážek

v povodí. Přitom v samotné obci nemusí být srážky mimořádné. Při dlouhotrvajících srážkách varuje obce v mnohahodinovém předstihu předpovědní povodňová služba, kterou zabezpečuje Český hydrometeorologický ústav ve spolupráci s příslušným státním podnikem Povodí. Obce tak mohou před povodňovou vlnou činit potřebná opatření a správci vodních děl na toku zahájí opatření podle svého manipulačního povodňového plánu. Vodohospodáři navrhnou pro ochranu obcí před povodněmi záchytné hráze, suché poldry, mnohdy i obnovení záchytných rybníků. Jejich přípravu a získání stavebního povolení však mnohdy komplikují různé zájmy. Obec v území ohroženém povodně má mít svůj **povodňový plán**⁵⁸.

Jiný průběh mají tzv. **bleskové povodně** vznikající lokálně z přívalových dešťů i v obcích, kde vodní tok není. Předpovědět, kde přesně spadne přívalový déšť, je prakticky nemožné. Pro tyto situace má klíčový význam řádné **územní plánování**. Při povolování nových staveb a úpravách starých je vždy nutno dbát na bezpečný průtok možných přívalových srážkových vod a vymezovat záplavová území⁵⁹. Pokud se ve vaší obci při budování nových obytných a průmyslových zón na tyto věci zapomělo, pokuste se s pomocí odborníků o nápravu. Obec by také měla identifikovat nestabilní svahy ve svém katastru a nedovolit novou výstavbu na nich a pod nimi.

Míra aktivit **povodňových komisí** závisí v případě velkých vod na **stupni povodňové aktivity** (SPA). Stupně jsou tři, odvozené od výšky hladiny toku v měrných profilech rozhodných pro danou obec: 1. SPA = bdělost, 2. SPA = pohotovost, 3. SPA = ohrožení⁶⁰. Povodňový plán obsahuje pravidla pro řešení krizových situací, řeší však i prevenci, kam patří prohlídka koryt, řek a potoků, hradicích zařízení, hrází rybníků apod. Předsedou povodňové komise je starosta obce⁶¹. Pozor, starosta obce s rozšířenou působností je také předsedou povodňové komise pro příslušné území (správní obvod obce s rozšířenou působností); v případě souběžné činnosti povodňové komise obce a obce s rozšířenou působností pověřuje starosta řízením povodňové komise obce jiného člena komise⁶². V případech, kdy je v době povodně vyhlášen

50) § 6 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb.

51) § 6g zákona č. 258/2000 Sb.

52) § 82a odst. 1 písm. c) zákona 258/2000 Sb.

53) § 30a odst. 3 zákona č. 114/1995 Sb.

54) § 30a odst. 6 zákona č. 114/1995 Sb.

55) § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

56) § 47 zákona č. 254/2001 Sb.

57) § 83 zákona č. 254/2001 Sb.

58) § 71 zákona č. 254/2001 Sb.

59) § 67 zákona č. 254/2000 Sb.

60) § 70 zákona č. 254/2000 Sb.

61) § 77 a násl. zákona č. 254/2001 Sb.

62) § 79 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

stav nebezpečí nebo nouzový stav⁶³, se povodňové komise stávají součástí krizového štábu kraje⁶⁴.

Nedostatek vody a sucho

Pro doplňování zásob podzemní vody jsou rozhodující zimní srážky. Nedostatek vody a sucho jsou nezávislémi jevy, nicméně spolu úzce souvisejí: nedostatek vody souvisí s dlouhodobou nerovnováhou mezi zásobami vody (vodními zdroji), poptávkou po ní a potřebami ekosystému, zatímco sucho je ve svých rozličných podobách spojeno s výrazným dočasným poklesem přirozené dostupnosti vody proti dlouhodobé průměrné úrovni do té míry, že dostupná voda dočasně nepostačuje k pokrytí potřeb udržitelné činnosti člověka a ekosystémů.

Jak už jsme se zmínili, obce jsou povinny dbát o rozvoj vodovodů a kanalizací odpovídající jejich potřebám⁶⁵, tzn. musí být také **připraveny na nedostatek vody**. Přechodný nedostatek vody lze ve veřejném zájmu řešit okamžitě⁶⁶. Jde zejména o případy ohrožení zásobování obyvatelstva vodou nebo třeba o důsledek jednorázového odběru pitné vody z vodovodní sítě při záchranných pracích, požárech a jiných živelních pohromách. Vodoprávní úřad na úrovni obce s rozšířenou působností může za takových situací bez náhrady **upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat**.

11.6 Zemědělství, lesní hospodářství, rybářství

Zemědělství

Zejména u menších obcí v typicky zemědělských oblastech je velká část pozemků kromě lesní půdy tvořena půdou zařazenou do **zemědělského půdního fondu**. Řadu takovýchto pozemků jako obec můžete vlastnit a pronajímat zemědělským společenstvem či soukromým zemědělcům, aby je řádně obhospodařovali. Zvláště v posledních letech v návaznosti na vyšší zemědělských dotací (ať už státu či Evropské unie) a se zřetelem na kategorii typů pozemků či půdy jeví samosprávy obcí zájem, aby se zemědělská půda v jejich katastrech pravidelně udržovala (například, aby se sekala tráva na nevyužívaných pastvinách).

Existují případy špatně udržovaných zemědělských pozemků, u některých ploch při dlouhodobě nepříznivém počasí ohrožují obyvatelstvo sesuvy zemědělské půdy, nebo existují případy, kdy vlastník zemědělskou půdu vůbec neobdělává a ta „hyzdí ráz krajiny či vzhled obce“. V těchto případech samozřejmě musíte nejdříve vlastníka na záležitost upozornit a snažit se nalézt řešení (například včetně drobné pomoci či podpory). Pokud domluva není možná,

celou věc předáte místně příslušnému úřadu obce s rozšířenou působností, který je **orgánem ochrany zemědělského půdního fondu**, a ten pak rozhodne. Zmíněný orgán také například vydává souhlas k **odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu**, jedná-li se o zemědělskou půdu a půdu dočasně neobdělávanou o výměře do 1 ha (například z důvodů výstavby). Příkladem tzv. **vynětí ze zemědělského půdního fondu** ze strany obcí mohou být nové rozvojové lokality pro bydlení v menších obcích včetně nezbytné především dopravní infrastruktury. Tyto obce využívají zájmu veřejnosti o cenově výhodnější bydlení v menších obcích (prodeje parcel pro rodinné či řadové domy), a tím se zároveň snaží zvýšit počet obyvatel obce. Pro úplnost dodejme, že souhlas k vynětí ze zemědělského půdního fondu pro plochu nad 10 ha vydává Ministerstvo životního prostředí (resp. místně příslušné odbory výkonu státní správy)⁶⁷ a pro plochu od 1 do 10 ha vydává souhlas k vynětí ze zemědělského půdního fondu krajský úřad (na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy)⁶⁸. Kromě degradace půdy v důsledku neobdělávání (eroze, sesuvy) se v poslední době objevuje ještě **šíření plevelů** a nežádoucích rostlin z neobhospodařovaných pozemků (například bolševník, bodláky). Pokud vlastník pozemku nedbá upozornění obce, že by měl o pozemek řádně pečovat (sekat), je třeba na tento stav upozornit místně příslušnou pobočku Státní rostlinolékařské správy, která uloží takovémuuto vlastníku opatření či sankci. Aby se předešlo šíření plevelů, vydávají některé obce obecně závazné vyhlášky, ve kterých ukládají v zájmu ochrany životního prostředí povinnost sekání luk.

Lesní hospodářství

Vlastníky lesů jsou jak obce větší, tak i malé obce (zde mohou tvořit velkou část katastru těchto obcí). V drtivé většině jde o lesy funkční kategorie **hospodářské** (dalšími jsou lesy ochranné a lesy zvláštního určení). Vztahuje se na ně lesní zákon⁶⁹, podle něhož se vlastníci lesních pozemků musí starat o lesní porosty, například musí zpracovávat tzv. **lesní hospodářské plány** (povinnost vlastníka lesů o výměře 50 ha a více zadat zpracování těchto plánů na období deseti let). Lesní hospodářské plány je oprávněna zpracovávat toliko osoba s licenci podle lesního zákona. Obec jako vlastník lesa musí mít svého **odborného lesního hospodáře** se zmíněnou licenci. U vlastníků do 50 ha

63) § 3 a § 5 zákona č. 240/2000 Sb.

64) § 39 odst. 2 zákona č. 240/2000 Sb.

65) § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 274/2001 Sb.

66) § 109 zákona č. 254/2001 Sb.

67) § 17 zákona č. 334/1992 Sb.

68) § 17a zákona č. 334/1992 Sb.

69) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

ho platí stát s tím, že odborným lesním hospodářem je buď podnik Lesy ČR, s. p., nebo jiná pověřená osoba. Informaci, kdo je odborným lesním hospodářem, sdělí na požádání obec s rozšířenou působností. Vlastník lesa nad 50 ha je povinen vybrat si odborného lesního hospodáře sám, uzavřít s ním smlouvu a náklady na jeho činnost hradit. Odborný lesní hospodář například vydává stanovisko k těžbě, k žádosti o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa (jejich uvolnění pro jiné využití) a spolupodepisuje žádosti o poskytnutí některých dotací či příspěvků. Hospodaření v lesích by tak mělo probíhat v úzké součinnosti vlastníka a jeho odborného lesního hospodáře.

Z důvodu ochrany lesa je vhodné, aby vlastníci lesů navrhovali ustanovení **lesních stráží**, které mají statut úřední osoby (dříve veřejného činitele) a jsou vybaveny pravomocemi k zásahům proti porušení lesního zákona.

Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů se sídlem v Pelhřimově (SVOL) sdružuje především obce, které společně hájí své zájmy, spolupracuje na změnách „lesní“ legislativy. Stará se také například o vzdělávání pracovníků v lesním hospodářství, je regionálně uspořádáno a funguje prakticky ve všech krajích v České republice⁷⁰.

Obce tzv. I a II. stupně (pověřené obce výkonem státní správy) nemají státem svěřené kompetence výkonu **státní správy v lesním hospodářství**. Tyto kompetence jsou přeneseny až na obce s rozšířenou působností a dále na krajské úřady a Ministerstvo zemědělství. V lesích národních parků a jejich ochranných pásmech vykonává působnost krajského úřadu a Ministerstva zemědělství Ministerstvo životního prostředí.

Obec v rámci samosprávné působnosti může hospodaření v lesích ovlivnit například tím, že v územně plánovací dokumentaci vyčlení plochy pro **lesy zvláštního určení** (například v případě, že lesní porosty jsou součástí zastavěného území obce či území, kde se připravuje bytová výstavba). Tento návrh však, pokud není sama vlastníkem lesních porostů, musí s vlastníkem těchto lesních porostů projednat, případně sama zpracovat podklady pro převod hospodářského lesa například do lesa příměstského, spadajícího do kategorie lesa zvláštního určení. O zařazení lesních porostů do této kategorie rozhoduje orgán státní správy lesů (krajský úřad) na návrh samotného vlastníka pozemku nebo z vlastního podnětu. Obec je pak ale povinna vlastníkům těchto lesních porostů hradit kompenzaci za ztráty způsobené hospodařením, které je "nižší", než připouští zákon o lesích, v případě, že vznikly na základě zařazení lesa do kategorie lesa zvláštního určení.

U všech kategorií lesa je nutné s vlastníky (nebo na základě podnětu či žádosti vlastníků) projednávat s místně příslušným orgánem státní správy v lesním

hospodářství jakékoli aktivity v lesích, tedy například výstavbu cyklistických stezek, lesních cest, naučných stezek, výstavbu rozhleden či dalších prvků pro turistiku.

Myslivost

Jako starostové či zastupitelé obce, která má na svém katastru lesní a zemědělské pozemky, budete spolupracovat i s místními mysliveckými sdruženími a honebními společenstvy, což jsou dva nejčastěji myslivecky hospodařící subjekty. Účel těchto dobrovolných organizací není v tom, aby střílela lesní zvířata, které potom jejich členové konzumují či prodávají (taková je často představa veřejnosti). Myslivostí rozumíme soubor činností v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součásti ekosystému. Spolková činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků je pak součástí národního kulturního dědictví.

Většina myslivců je organizována v **Českomoravské myslivecké jednotě** a obci se vyplatí udržovat s nimi dobrý vztah. Činnost dobrovolných členů mysliveckých sdružení se významně projevuje v úrovni údržby lesů a také v environmentální osvětě, například ve spolupráci se základními školami či nejrůznějšími spolky.

Pro případ škody musí být myslivci ze zákona pojištěni. Vznikne-li škoda v souvislosti s výkonem práva myslivosti, je nutné sepsat o tom náležitý zápis a uplatnit náhradu škody u pojišťovny.

Nelegální motorismus v přírodě

Samosprávy měst a obcí se v posledních letech potýkají s neblahým jevem – vjížděním jednostopých či speciálně upravených (terénních) dvoustopých vozidel (tzv. čtyřkolek) na lesní nebo zemědělské pozemky. Následkem je ve velkém procentu případů ničení porostů, narušení biodiverzity a života v porostech. Především vjíždění na lesní pozemky je protizákonné. Vyskytnou-li se takové, v praxi obtížné prokazatelné, případy, je vhodné se ihned spojit s orgány Police ČR či městské (obecní) policie, stanovit preventivní opatření a dát těmto poškozovatelům přírody najevo, že páchají vážný přestupek. V omezené míře lze k prevenci využít myslivecké nebo lesní stráže jakožto úřední osoby.

Rybářství

Kompetence v oblasti rybářství podle příslušného zákona⁷¹ mají z obcí pouze ty s rozšířenou působností. Příslušné úřady těchto obcí (nejčastěji odbory

70) Další informace na <http://www.svol.cz>.

71) Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů (zákon o rybářství)

životních prostředí těchto úřadů) ustanovují, odvolávají či ruší **rybářskou stráž** a vedou evidenci všech rybářských stráží ve své působnosti. Rybářské stráží (obdobně jako myslivecké stráží v lesích) náleží kontrola v rybářských revírech, především kontrola lovců (rybářů) – zda vlastní příslušná povolení lovu pro příslušný rybářský revír.

Druhou základní pravomocí úřadů obcí s rozšířenou působností je pravomoc rybářům vydávat či naopak odebrat základní povolení k lovu – **rybářské lístky**. Obdobně jako členové mysliveckých sdružení se rybáři sdružují do svých dobrovolných organizací na místních úrovních – pod **Českým (Moravským) rybářským svazem**. Také v tomto případě platí, že při nastavení náležité spolupráce obec – místní rybářská organizace jsou rybáři dobrými správci například obecních rybníků.

Možnosti dotací

Na údržbu a krajinotvorbu, ať už zemědělských či lesních porostů, mohou příslušní vlastníci, tedy i obce a města, čerpat dotační prostředky. Zemědělcům se nabízejí evropské dotační programy (většinou částečně kofinancované ze státního rozpočtu České republiky), které jsou vhodně doplněny národními dotačními programy (hrazeny ze státního rozpočtu ČR nebo krajů). Evropské dotační programy spolu s národními doplňkovými platbami administruje a vyplácí Státní zemědělský intervenční fond a řídicím orgánem je Ministerstvo zemědělství ČR. Dotace či podpory z Evropské unie lze získat především v rámci Programu rozvoje venkova na období 2007 – 2013 a Operačního programu Rybářství na období 2007 až 2013. Příspěvky na hospodaření v lesích poskytují i kraje. Každý kraj vydává samostatná pravidla poskytování příspěvků, která se od sebe mohou lišit⁷².

11.7 Odpady

Odpadové hospodářství je jednou ze základních a nejrozsáhlejších oblastí ochrany životního prostředí z hlediska zákonných povinností obce. Odpovídá tomu i výše finančních prostředků, které obec v tomto směru ze svého rozpočtu vynakládá. Obec je ze zákona o odpadech původcem odpadů vyprodukovaných fyzickými osobami na jejím území⁷³. Obec zejména plně odpovídá za systém informací, sběru, shromažďování, přepravy, odstraňování (s předností materiálového využití) a evidence odpadů, které produkuje její občané. Vydává vlastní **vyhlášku o způsobu nakládání s odpady**⁷⁴. Ta je závazná pro obyvatele a ostatní subjekty na území obce, určuje právní rámec a systém nakládání s odpady.

Obec se obvykle nestará o odpady vlastními silami (například tím, že zřídila společnost s příslušnými

povoleními pro nakládání s odpady), ale najímá si také na základě smlouvy specializované společnosti. Ty musí být oprávněnými osobami – držiteli příslušných povolení či licencí pro nakládání s odpady. Do doby předání odpadu zmíněným osobám (subjektům) leží odpovědnost za nakládání s odpady plně na obci.

Systém nakládání s odpady na území obce lze rozdělit na tři základní části:

1. Systém sběru, shromažďování, přepravy, odstranění a evidence tzv. směsných komunálních odpadů (odpady z domácností)
2. Systém sběru, shromažďování, přepravy, materiálového zpracování a evidence tzv. vyříděných složek odpadů (například plasty, papír, sklo, kovy atd.)
3. Systém sběru, shromažďování, přepravy, materiálového zpracování či odstraňování a evidence ostatních odpadů, zejména odpadů nebezpečných, velkoobjemových či objemných (barviva, chemikálie, rozměrné věci – starý nábytek, stavební suť apod.); lze zajistit i mobilním svozem

Pouze opravdu dobře nastavený systém a uvědomělí obyvatelé (ti, co správně s odpady nakládají, tedy je třídí) zajistí, že finanční prostředky, jež obec na odpadové hospodářství musí vynaložit, se jí z velké části od občanů (případně jiných subjektů) vrátí, ať už ve formě místního poplatku, zvláštního poplatku či smluvní úhrady. V drtivé většině případů ovšem obec na odpadové hospodářství ze svých prostředků doplácí. Jde především o obce, které v rámci ustanovení příslušné vyhlášky o způsobu platby zvolily systém výběru tzv. místního poplatku. Odpadové hospodářství je jedna z **veřejných služeb** pro obyvatele a představuje jednoznačný mandatorní výdaj rozpočtu obce. Výše cen v oblasti odpadového hospodářství každoročně roste. Lze očekávat, že v souvislosti s přijatými směrnici a závazky ČR k Evropské unii a připravovanou novou legislativou v oblasti odpadového hospodářství, se budou ceny za nakládání s odpady zvyšovat výrazně.

Velkým trápením mohou být pro řadu obcí tzv. **černé skládky**. Jejich výskyt se sice pomalu snižuje, ale tento trend, závislý na ekonomické situaci obyvatel, zřejmě nebude stálý. Problém lze řešit kombinací několika kroků. Především dostatečnou osvětou, zřízením dostupného sběrného dvora odpadů (pro obyvatele trvale žijící v obci by jeho využívání mělo být zdarma) nebo úpravou míst, kde se pravidelně černé skládky vyskytují.

72) Více na internetových stránkách Ministerstva zemědělství ČR, portál eAgri: <http://www.eagri.cz/public/eagri/>, nebo na webových stránkách krajů

73) § 17 zákona č. 185/2001 Sb.

74) § 17 zákona č. 185/2001 Sb.

Věnujte v zastupitelstvu odpadovému hospodářství pozornost, kterou si i vzhledem k vynakládaným prostředkům zaslouží. Připravte se na to, že s růstem životní úrovně bude odpadů přibývat, pokuste se do odpadového hospodářství investovat. Pamatujte, že skoro vše, co nás obklopuje a denně používáme, se jednou stane odpadem.

Nad rámec zmíněných tří základních částí odpadového hospodářství může obec pro své občany organizovat tzv. **komunitní kompostování**. Obec určí obecně závaznou vyhláškou místa, kde lze shromažďovat rostlinné zbytky z údržby veřejné zeleně a zahrad (bioodpadu) na území obce. Ty se pak upravují a zpracovávají v souladu s hygienickými a rostlinolékařskými předpisy na zelený kompost využitelný na zemědělské půdě či ve veřejné nebo soukromé zeleni ke hnojení. Namísto kompostování je možné využít bioodpad jako základ pro výrobu **bioplynu** v bioplynových stanicích. Jejich výstavba je podporována z evropských dotačních prostředků. Bioplyn slouží k výrobě tepelné nebo elektrické energie. Samozřejmě je přípustné i tzv. domácí kompostování, produkt uplatní občan na svém pozemku.

Systém třídění odpadů

Systém je založen na umístění speciálních nádob pro ty komodity odpadů a obalů, které lze dále materiálově využít, získat z nich po úpravě cennou surovinu pro další výrobu. Nejčastěji sbíranými komoditami odpadů či obalů v českých obcích jsou papír (nádoby na papír jsou modré), sklo (nádoby na sklo jsou zelené či v případě odděleného sběru čirého skla bílé), plast (nádoby žluté) či nápojový kartón, který se někdy mylně nazývá „tertrapak“ (nádoby na něj jsou oranžové, nebo ho lze sbírat spolu s plastem, tedy do nádob na plast). Dále se v obcích plošně a tradičně sbírá rovněž kov (na malých obcích tak činí například hasiči), který se odevzdává do výkupu druhotných surovin. Rozšiřuje se také sběr bioodpadu. V některých obcích se sbírá rovněž starý nepoužitý textil či obuv (existují na ně speciální kontejnery). Novinkou roku 2012, kterou zavedla společnost Asekol, s. r. o., jsou červené kontejnery na drobný elektroodpad (mobily, nabíječky, fotoaparáty, kamery, přehrávače, atd.).

Nádoby na vytríděné složky odpadů se umísťují vždy na hustě osídlená či obyvateli obce hojně frekventovaná místa (u malých obcí na návsi či u prodejny). Většinou jsou vždy pohromadě vedle sebe, terminologie lidí kolem odpadů jim přisoudila název „odpadové hnízdo“. Nádoby vlastní buď přímo obec, nebo svozová společnost, která je obci pronajímá. Velkou část odpadů tvoří obaly. Připomeňme, že od

1. ledna 2002 platí zákon⁷⁵, který stanovuje tzv. **systém zpětného odběru obalů**. Výrobci či dovozci veškerých obalů (od plastových PET lahví až třeba po kartónový obal na televizor) jsou povinni vynakládat finanční prostředky na sběr těchto obalů a především na jejich materiálové využití. Tedy na to, že se zpracovávají a ve formě surovin zpět vracejí do výroby nových produktů. V tomto velmi důležitém ekologickém počínu hrají obce jako původci odpadů (stejně tak i ostatní původci odpadů) významnou roli. O systém zpětného odběru obalů se v České republice stará jediná autorizovaná obalová společnost EKO-KOM, a. s. Ta na základě autorizace Ministerstva životního prostředí vybírá od firem vyrábějících obaly (či je uvádějících na trh) peníze, které pak investuje do systému sběru, přepravy a využití odpadů.

Pro obce zmíněná společnost vytvořila systém EKO-KOM: Na základě smlouvy mezi obcí a společností obec dostává ve formě finančních odměn (a rovněž řady dalších bonusů) prostředky za to, že její obyvatelé třídí využitelné komodity odpadů, především obalů papíru, skla, plastů, nápojových kartónů a kovů. Čím více obyvatel v obci odpady třídí, tím větší finanční odměnu může obec získat a použít ji na úhradu nákladů za svozovou společnost, jež nádoby na vytríděné složky vyváží a odváží k dalšímu zpracování. Systém EKO-KOM je jeden z nejlepších organizovaných systémů sběru a využití odpadů a obalů v Evropské unii (nejlepší systém v rámci zemí střední a východní Evropy). Podle informací společnosti EKO-KOM, a. s., bylo v roce 2011 do jejího systému zapojeno 5 993 obcí, ve kterých žije 10,457

Množství vytríděných odpadů (v tunách) v letech 2007–2011

Rok	Papír	Plast	Sklo	Nápojový kartón	Celkový součet
2007	158 084	68 827	91 112	1 755	319 779
2008	177 931	78 499	105 359	2 359	364 148
2009	173 566	85 206	107 218	2 748	368 738
2010	177 594	91 222	109 060	2 928	380 804
2011	184 644	98 918	117 329	3 257	407 147

Zdroj: EKO-KOM, a. s.

Výtěžnost v kg na obyvatele v letech 2007–2011

rok	papír	plast	sklo	Nápojový kartón	Celkem
2009	16,8	8,3	10,40	0,27	35,8
2010	17,1	8,8	10,5	0,3	36,6
2011	17,9	9,5	11,2	0,3	38,9

Zdroj: EKO-KOM, a. s.

⁷⁵) Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)

milionů obyvatel, tj. 98 % populace ČR. V roce 2011 bylo v těchto obcích vytrženo a následně využito 407 147 tun papíru, plastů, skla a nápojových kartonů (614 743 tun včetně kovů).

Možnosti dotací pro nakládání s odpady

Pro nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží mohou obce a města získat dotační finanční prostředky. Je na ně zaměřen **Operační program Životní prostředí** (OPŽP), který je složen z prostředků Evropské unie (Fondu soudržnosti) a Státního fondu životního prostředí ČR. V rámci Prioritní osy 4. OPŽP a jejích dvou podporovaných oblastí 4.1 – *Zkvalitnění nakládání s odpady* a 4.2 – *Odstraňování starých ekologických zátěží* lze získat až 90% dotaci (v rámci uznatelných nákladů každého projektu) například na systémy odděleného sběru, skladování a manipulace s odpady (například ve sběrných dvorech), zařízení na využívání odpadů, zejména na třídění a recyklaci (kompostárny), či na rekultivace a odstranění skládek a starých ekologických zátěží⁷⁶.

11.8 Údržba zeleně

Péče o zeleň je především **povinností vlastníka**. Obec tedy v tomto smyslu pečuje o obecní majetek. Protože trvalé porosty jsou součástí pozemku, na kterém rostou, je vlastníkem dřeviny vlastník pozemku. Výjimku tvoří vegetace rostoucí na „stavbách“, tj. zeleň na konstrukcích, různých valech, hrázích, náspech a terénních modelacích, které mají charakter stavby. V tom případě je zeleň součástí stavby. Péče o zeleň v obci představuje **komplex činností** potřebných k plánování a zakládání sídelní zeleně, zároveň i následující péči o ni, aby se dosáhlo maximální kvality při optimální ekonomice. Monitorování zeleně dosavadní, plánování a zakládání zeleně nové byste vždy měli spojovat s představou o rozvoji obce. Jen tak se podaří udržet pro potřeby zeleně i plochy, které jsou dočasně nevyužívané. Tyto plochy, často v územních plánech určené pro veřejnou zeleň, bývají dlouhodobě neudržované a setkáváte se s tendencí je prodat či pronajmout. Ti, kteří je získají, pak požádají o změnu územního plánu, což většinou projde s jednoduchým zdůvodněním „ať se o to aspoň někdo stará“. Plocha potenciální veřejné zeleně tak postupně a nenávratně zmizí. Proto musí útvary pečující o rozvoj obce systematicky do svých úvah zahrnout i **rozvojové plochy veřejné zeleně**. Jsou totiž velmi důležité a při každé plánované výstavbě (ať už ji realizuje obec či kdokoli jiný) by se mělo na zeleň pamatovat. Má řadu funkcí, z nichž největší je zpříjemnění prostoru, ale také působí jako protihluková a zejména protiprašná clona, obzvláště pokud jde o prostor intravilánů obcí a měst.

Tvorba nových **sadových ploch** má většinou charakter investice. Projektová dokumentace musí přihlížet k příslušným ustanovením zákonů a norem. Jde zejména o respektování inženýrských sítí, komunikačních napojení, zastínění objektů apod. Ze zákonů je na prvním místě ten o ochraně přírody a krajiny, zejména pokud jde o kácení dřevin a případné náhradní výsadby.

Vyplatí se vám vědět, že při **kácení dřevin** z důvodů pěstebních, to je k obnově porostů nebo při výchovné probírce porostů, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav a také z důvodů zdravotních, není nutné žádat o povolení. Tuto činnost stačí oznámit nejméně patnáct dnů předem orgánu ochrany přírody a krajiny (každý obecní úřad), který je však může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin. Povolení ke kácení není třeba také ke kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Avšak ten, kdo za uvedených podmínek provedl kácení, je povinen toto oznámit orgánu ochrany přírody, a to do 15 dnů od provedení kácení. **Povolení kácení dřevin** je vyžadováno pro stromy rostoucí na soukromých pozemcích či ve veřejné zeleni, kdy jde o stromy s obvodem 80 cm ve výšce 130 cm nad zemí nebo o křoví s celkovou plochou nad 40 m²⁷⁷. Toto povolení vydává **každý obecní úřad**. Vždy by měl posoudit estetický a funkční dopad v případě, že bude dřevina pokácena. Kácet lze pouze v období vegetačního klidu, což je obvykle od začátku listopadu do konce března.

K nové úpravě zeleně je nejlepší využít služeb profesionální firmy. Kromě kácení je třeba mít na zřeteli, že ošetřování dřevin a výsadby, včetně zakládání trávníků, jsou profesionální činnosti opírající se o normy, které již vycházejí z evropských standardů⁷⁸.

V rámci péče o obecní majetek byste měli vyžadovat, aby se tyto normy dodržovaly. Stává se, že obce v nadšení vloží nemalé investiční prostředky do vybudování nového či rekonstrukce starého parku, ale už zapomínají zahrnout do svých rozpočtů **náklady na údržbu**. Pokud nebude zelená plocha pravidelně a kvalitně udržována, její degradace je neodvratná a další kroky budou muset zase vycházet z celkové rekonstrukce.

Svou zeleň udržují obce různými způsoby. Převládá údržba vlastními či obcí zřizovanými subjekty. Mnoho obcí, zejména větších měst, už ji světilo subjektům

76) Viz speciální informační portál Státního fondu životního prostředí ČR: www.opzp.cz.

77) § 8 vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.

78) ČSN 83 9011-61

soukromým. Každá z variant má své klady a zápor, ale vždy je důležité přesně stanovit rozsah jednotlivých činností a dát jim kvalitní **smluvní rámec**. Ve smlouvě musí být zakomponována kromě míry kvality sjednaných služeb i zodpovědnost za případné škody na majetku a zdraví. Zodpovědnost plynoucí z vlastnických práv, tedy neomezovat a nepoškozovat jiné, nemůže být přenesena na třetí osobu, proto si musí obec jako vlastník zeleně pojistit případné újmy ve smlouvě s dodavatelem údržby.

Ve všech obcích je zeleň dost výjimečným fenoménem. Na jedné straně na ni mnoho občanů – uživatelů pohlíží jako na samozřejmost a chová se k ní destruktivně, na straně druhé je každý odborný zásah do zeleně ze strany obce vnímán veřejností velmi často kontroverzně, neboť „*všichni jsme tak trochu zahrádkáři*“. Péče o plochy veřejné zeleně však není zahrádkářství, nýbrž **kvalifikovaná a profesionální správa obecního majetku**. Proto je důležité (pokud je to alespoň trochu možné) projednávat veškeré závažné zásahy do zeleně s veřejností, přitom však nepodlehnout nátlakům zájmových skupin a podpořit odborný pohled na věc.

Možnosti dotací na zeleň

I na rekonstrukce či výstavbu nových ploch veřejné zeleně mohou obce a města získat dotační finanční prostředky, konkrétně z **Operačního programu Životní prostředí** (OPŽP), tedy z prostředků Evropské unie a Státního fondu životního prostředí ČR. V rámci Prioritní osy 6. OPŽP (dotace pro zlepšování stavu přírody a krajiny) a její podporované oblasti 6.5 *Podpora regenerace urbanizované krajiny* můžete získat až 90% dotaci (v rámci uznatelných nákladů každého projektu) například na zakládání a revitalizaci významné sídelní zeleně, individuální zakládání a obnovu parků, stromořadí, hřbitovů či městských a obecních lesopar-

ků⁷⁹. Musíte mít přitom na zřeteli udržitelnost projektů po dobu 10 let.

11.9 Cesta ke zlepšení životního prostředí

Byli jste zvoleni občany a ti právem očekávají, že budete hájit jejich zájmy. V oblasti životního prostředí však obzvláště platí, že se nelze zavděčit všem. Při rozhodování je nutné **naslouchat co nejširšímu spektru občanů**, občanských sdružení, a to nejen těch, které se deklarují jako ochránci životního prostředí. Obracujte se i na ostatní neziskový sektor, jakož i na místní podnikatele. Konsenzus nad zvolenými opatřeními výrazně zvýší jejich uskutečnitelnost.

Každý záměr je především nutné **konzultovat s odborníky** a posoudit ho pokud možno ve všech souvislostech. Udržitelný rozvoj stojí na třech pilířích – hospodářských, sociálních a ekologických. Nelze žádný z těchto pilířů potlačovat či naopak upřednostňovat. Nedopusťte, aby ochrana životního prostředí ve vaší obci sloužila jako zástěrka pro úplně jiné zájmy či vyřizování účtů. I takové případy se bohužel staly.

Vaší snahou by mělo být uspokojování potřeb občanů bez devastace přírody v okolí. Účelné vynakládání peněz a energie na péči o životní prostředí se v obci neobejde bez jasné koncepce, kterou je třeba pravidelně aktualizovat. Máte-li **strategický plán rozvoje obce**, měl by také obsahovat priority, odpovědnosti a odhady nákladů pro opatření v životním prostředí. A kritéria pro hodnocení výsledků. Samozřejmě by všechna opatření ve strategickém plánu měla být provázána.

79) Viz opět informační portál Státního fondu životního prostředí ČR: www.opzp.cz

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. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, 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. 185/2001 Sb., o odpadech
- Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech (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. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči
- Vyhláška č. 205/2009 Sb., o zjišťování emisí ze stacionárních zdrojů a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší
- Nařízení vlády č. 146/2007 Sb., o emisních limitech a dalších podmínkách provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší
- Nařízení vlády č. 615/2006 Sb., o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší
- Nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008//50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- Vyhláška č. 159/2003 Sb., kterou se stanoví povrchové vody využívané ke koupání osob
- Vyhláška č. 252/2004 Sb., kterou se stanoví hygienické požadavky na pitnou a teplou vodu a četnost a rozsah kontroly pitné vody
- Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

12 Doprava

Mgr. Petr Schlesinger

Ve své funkci máte co mluvit také do toho, jak rychle, bezpečně a pohodlně se přemisťují osoby a zboží. A protože rychlost, bezpečnost (včetně ochrany okolí před hlukem, exhalacemi) a pohodlí jdou často proti sobě, rozhodování nebývá snadné.

Doprava je typickou oblastí pro vlastní působnost obcí a měst. Souvisí s kvalitou života občanů obecně, a proto se zastupitelstva dopravním rozvojem svých obcí zabývají. Platí, že **čím větší obec, tím větší má v dopravě odpovědnost a finanční náklady.**

S jistou dávkou zjednodušení se během svého působení v zastupitelstvu setkáte se třemi základními úkoly, které z oblasti dopravy vyplývají. Každá obec má totiž nějakou vlastní pozemní komunikaci, nebo jí alespoň nějaká „cizí“ silnice prochází. Druhý okruh řešení problémů je spojen s nebezpečnými místy ve vaší obci, kde už se opakovaly dopravní nehody, nebo kde řidiči nedodržují maximální povolenou rychlost. Třetí oblast aktivit v zastupitelstvu souvisí s tím, že jako volení funkcionáři chcete svým občanům zlepšit kvalitu života, a tak se zabýváte městskou hromadnou dopravou, stavíte chodníky či dráhy pro cyklisty a bruslaře.

První oblast dopravy je tedy spojena s pozemními komunikacemi jako **majetkem svého druhu**, druhá je oblastí **preventivně bezpečnostní** a třetí (a nejširší) je oblastí **veřejné služby v dopravě**.

S dopravou je nutně spjaté **plánování**. Zastupitelstvo rozhoduje, zda (či kde) vznikne například parkoviště, cyklostezka či jak vyřešit nebezpečnou křižovatku, která ohrožuje lidské životy. Při plánování veřejné dopravy nutno brát v potaz, že ji často využívají matky s dětmi a mládež, specifické ohledy vyžadují senioři a postižení spoluobčané. Veřejná doprava je rovněž významně provázána s ekologickými hledisky. Mnohé aspekty stojí jakoby proti sobě. Zastupitelé musí balancovat mezi různými zájmy, aby dostáli všem výzvám moderního života, navíc za situace, že **na dopravu často chybějí peníze.**

Financování dopravy probíhá z vlastních zdrojů obcí či na základě dotačních titulů, na něž však není právní nárok. Není tedy výjimkou, že se obce v otázkách dopravy sdrůžují do větších celků – svazků



obcí a rozvíjejí dopravu společně v takzvaných **mikroregionech**.

12.1 Pozemní komunikace jako majetek svého druhu

Bez nadsázky lze tvrdit, že všechny obce České republiky řeší otázky spojené s vlastnictvím či údržbou **pozemních komunikací**¹. Ty se podle zákona o pozemních komunikacích dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Obce jsou vlastníky pouze **místních komunikací**, sloužících místní dopravě na území obce. Abyste v obcích a městech věděli, které komunikace máte spravovat, vedete evidenci komunikací, tzv. pasport². Města a obce odpovídají podle zákona o pozemních komunikacích za jejich **sjízdnost a schůdnost**³. S vlastnictvím místních komunikací je spojena povinnost tyto komunikace udržovat, a to zejména v zimě. **Zimní údržbou** se podle pořadí důležitosti zmírňují

1) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

2) § 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

3) § 26 zákona o pozemních komunikacích

závady vznikající povětrnostními vlivy a podmínkami za zimních situací ve sjízdnosti komunikací, ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Zimní údržba se řídí **plánem zimní údržby**. V obvyklé zimní situaci vlastník (správce) komunikace odstraní nebo alespoň zmírní závady ve sjízdnosti (schůdnosti) komunikace v časových lhůtách stanovených plánem zimní údržby⁴.

Obce často bývají vlastníky **účelových komunikací**⁵, kterými jsou například vjezdy do stavení. Tím se však jejich odpovědnost v oblasti pozemních komunikací nevyčerpává. Kromě místních komunikací obec odpovídá rovněž za schůdnost úseku silnice, procházejícího přímo jejím územím. Tento úsek se nazývá **průjezdným úsekem silnice**⁶.

Ačkoliv se v běžné mluvě pozemním komunikacím říká „silnice“, tento pojem zákon o pozemních komunikacích vyhraduje jen pro ty pozemní komunikace, které tvoří tzv. **silniční síť**⁷. Silniční síť je širší než místní komunikace, jde za hranice daného města či obce a má z územně dopravního hlediska větší vliv. Vždy se bude jednat o ty pozemní komunikace, které nejsou ve vlastnictví měst a obcí.

Obce jako vlastníci pozemních komunikací odpovídají rovněž za **schůdnost chodníků**, které jsou jejich součástí. Obce však mají možnost nařízením vymezit úseky místních komunikací a chodníků nevyžadujících pro malý dopravní význam odstraňování sněhu a náledí; tyto úseky pak musí předepsaným způsobem označit. Města a obce se musejí o své pozemní komunikace starat z vlastních zdrojů, případně z dotačních programů Státního fondu dopravní infrastruktury či Evropské unie.

Měštům a obcím rovněž náleží úloha **silničního správního úřadu**⁸ pro místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace, a to v rámci přenesené působnosti jako výkon státní správy. Ta funkce zahrnuje například speciální stavební úřad, rozhodování o uzavírkách a objízdkách, o povolení zvláštního užívání místní komunikace apod.

Zákon o pozemních komunikacích upravuje rovněž záležitosti kolem **veřejného parkoviště**. Ta se nevyhlašují obecně závaznou vyhláškou ani jiným právním předpisem. Jde o stavebně a provozně vymezené plochy místní nebo účelové komunikace anebo o samostatnou místní nebo účelovou komunikaci určenou ke stání silničního motorového vozidla⁹. Toto vymezení je dáno účelem, podstatou samotné plochy. Má tedy jisté rozměry, povrch, nachází se vedle komunikace. Zmíněný zákon dává obcím hojně využívanou možnost **upravit nařízením různé způsoby využití místních komunikací k parkování vozidel**, a to zejména placené parkování na dobu až 24 hodin. Také možnost vymezit plochu k parkování pro tzv. rezidenty, tedy pro osoby, které mají místo trvalého pobytu nebo jsou vlast-

niky přílehlé nemovitosti, případně pro podnikatele, kteří mají ve vymezené oblasti sídlo nebo místo podnikání.

12.2 Preventivně bezpečnostní opatření

Velkým problémem zůstává **nedodržování předepsané rychlosti vozidel** v obci. Tabulky označující začátek a konec obce mnohdy ke snížení rychlosti nestačí, takže lze přistoupit i k jiným prostředkům, které řidiče upozorní, že má dát nohu z plynu. Jde o různé varianty vodorovného značení včetně barevného, se zvukovým efektem, veřejného osvětlení, ale i retardérů různých tvarů pro změnu trajektorie jízdy s doprovodným efektem vedoucím ke snížení rychlosti. Stejně prvky lze používat k označení hranice jinak vymezené plochy, jakou může být obytná či průmyslová zóna, nebo k označení objektů, jimž je třeba v provozu věnovat zvýšenou pozornost, jako je škola či nemocnice. Další možností, jak lze snížit rychlost vozidel ve vaší obci, jsou tzv. příčné prahy.

Bezpečnost dopravy ovlivňuje rovněž **vztah řidičů a chodců**. Přechody pro pěší mohou být vybaveny zvýšeným osvětlením či světelnou a zvukovou signalizací přítomnosti chodců. Plochy přechodů mohou být rozdílně zvýrazněny pro denní či noční dobu. Tyto způsoby se ovšem musí vybírat s ohledem na místní podmínky.

Ačkoli je obec vlastníkem místních komunikací, nemůže na nich samostatně stanovit místní úpravu provozu dopravními značkami, světelnými a zvukovými signály nebo dopravními zařízeními. Tato pravomoc, vykonávaná v přenesené působnosti, přísluší obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Jsou obce, kde mají problémy s plynulostí dopravy. U mnoha komunikací jsme svědky **vyčerpání kapacity**, zejména však kapacity či propustnosti křižovatek. Kde to umožní prostorové poměry, je nejpřirozenější zřídit větší počet jízdních pruhů i v krátkém úseku před a za křižovatkou. Ty usnadní průjezd většího počtu vozidel nebo odstraní blokování průjezdu odbočujícími vozidly. V našich podmínkách je zažitá jednotná šířka jízdních pruhů, předpokládá se v podstatě homogenní složení dopravního proudu. V okolních zemích často využívají (a s výrazně kladným efektem) rozdílnou šířku pruhů na jednom vjezdu, i vyhrazené jízdní pruhy například pro cyklisty. Další

4) § 41 vyhlášky, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

5) § 7 zákona o pozemních komunikacích

6) § 8 zákona o pozemních komunikacích

7) § 5 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích

8) § 40 zákona o pozemních komunikacích

9) § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích

z možných řešení plynulosti dopravy nabízejí kruhové objezdy.

Doprava a s ní související bezpečnost v obci byla a zůstane pro zastupitele vždy velmi důležité téma, neboť nepřímo ovlivňuje kvalitu místního života. Ani zastupitelé či volené orgány obce však nemohou libovolně umísťovat **dopravní značení**. O umístění dopravní značky na místní komunikaci rozhodne **místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie**¹⁰.

Jako vhodná pomůcka k řešení dopravních problémů může sloužit příručka **Dopravně inženýrská opatření BESIP v obcích**, která vznikla v rámci projektu, na němž participoval Svaz měst a obcí ČR. Příručku si můžete bezplatně stáhnout na webové adrese <http://www.smocr.cz/nase-projekty/besip/dopravne-inzenyrska-opatreni-v-obcich.aspx>.

12.3 Veřejná služba v dopravě

Jde o nejširší pole vaší působnosti. Pod pojem veřejné služby v dopravě můžeme zařadit v podstatě vše, co v této oblasti zkvalitňuje život občanů. Patří sem vlastně také už zmíněná preventivně bezpečnostní opatření. Občanům je možné zkvalitnit život například výstavbou chodníku, cyklostezky, kruhového objezdu či provozem funkční městské hromadné dopravy. Protože je veřejná služba v dopravě finančně velmi náročná, je žádoucí vlastní zdroje vhodně provázat s dotačními tituly.

Městská hromadná doprava jako veřejná služba

Městská hromadná doprava je specifickým úkolem územní samosprávy. Poskytuje se především pro blaho občanů, nikoliv jen z důvodů zisku. Proto je téměř vždy ztrátová.

Záleží pouze na rozhodnutí v samostatné působnosti města či obce, zda se hromadná doprava zavede. **V největších městech** (Praha, Brno, Ostrava, Olomouc či Plzeň) je však městská hromadná doprava pro kvalitu života tak důležitá a pro obyvatele tak samozřejmá, že její poskytování **už není fakticky věcí dobrovolnosti**.

Systémy městské hromadné dopravy bývají často funkčně navázány na vyšší **integrované dopravní systémy**. Zatímco integrované dopravní systémy se částečně dotují ze státního rozpočtu a výnosy ze sdílených daní s touto úlohou kraje počítají,

je městská hromadná doprava financována z vlastních zdrojů měst a obcí, a to i v případě měst největších. Rozpočtové určení daní nepočítá zvláště s tím, že města a obce organizují svou veřejnou dopravu. Svaz usiluje o vyřešení této otázky, o zabezpečení vícezdrojového financování městské hromadné dopravy. Svaz trvá rovněž na dodržení **principu konektivity** (kdo si objednal, platí) například v případě slev z jízdného, které vyplývají z platných právních předpisů.

Veřejná služba pro cestující se neomezuje pouze na městskou hromadnou dopravu, závazek veřejné služby se týká v první řadě státu a krajů, které uzavírají s dopravci patřičné smlouvy. Obce mají v této oblasti funkci podpůrnou. Celou záležitost upravuje přímo použitelné nařízení Evropské rady a Evropského parlamentu a vnitrostátní zákon¹¹. Podle zmíněného zákona „*kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením.*“ **Obce** se starají o dopravní obslužnost **nad rámec dopravní obslužnosti území kraje**, tudíž na bázi dobrovolnosti. Dopravní obslužnost se zabezpečuje zejména uzavíráním smluv s dopravci. Ti na jejich základě poskytují dopravní služby, za něž dostávají kompenzaci z rozpočtu obce.

V zákonu o veřejných službách v přepravě cestujících a v jeho prováděcích předpisech naleznete zejména úpravu postupu při uzavírání smluv, která je obdobná úpravě zadávání koncesí. Na základě uvedeného nařízení, zákona a prováděcího právního předpisu se pak určuje výpočet maximální možné výše kompenzace, kterou je nutné dodržovat, neboť v případě jejího překročení by šlo o nedovolenou veřejnou podporu.

Zmíněné nařízení nabylo účinnosti v prosinci 2009, zákon pak v červenci roku 2010. Nová úprava však nedopadá na smlouvy mezi dopravci a objednateli (tedy kraji či obcemi) uzavřené podle předešlé úpravy. Jediným omezením je maximální doba trvání 10 let. Tyto smlouvy se řídí předchozí právní úpravou. Proto se i v tomto volebním období setkáte vedle zmíněných právních norem ještě se zákonem o silniční dopravě¹² a jeho prováděcími předpisy, které tuto oblast donedávna upravovaly.

10) § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

11) Nařízení č. 1370/2007/ES, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici
Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících s příslušnými prováděcími předpisy

12) Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

Související předpisy:

- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- Vyhláška č. 104/1997, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě
- Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
- Nařízení č. 1370/2007/ES, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici
- Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících

Užitečné odkazy:

Ministerstvo dopravy www.mdcr.cz

Státní fond dopravní infrastruktury www.sfdi.cz

Ředitelství silnic a dálnic www.rsd.cz

Nadace BESIP www.nadacebesip.cz

13 Efektivní organizace a administrativa obce

Mgr. Hynek Steska

Ing. Bohumila Budková

Mgr. Ludmila Němcová

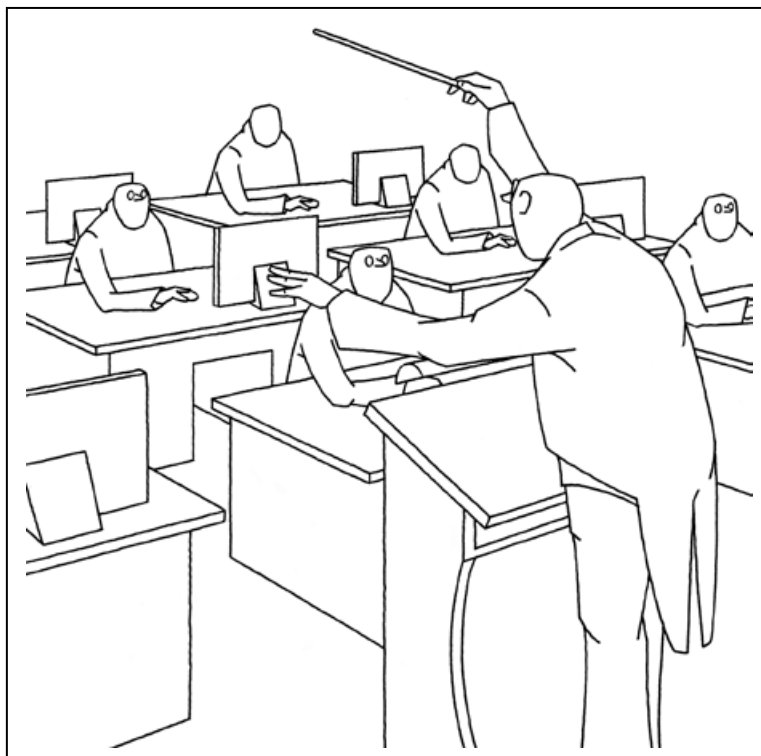
Ing. Milan Jagoš

Mgr. Miroslava Sobková

„Nechť obcházejí data, nikoli občan!“

„Lidé jsou náš největší kapitál!“

To už dnes nejsou ve veřejné správě výkřiky do tmy. Na autorství prvního výroku by si možná dělalo nárok poměrně dost současníků obeznámených s úřední agendou a možnostmi elektroniky. Druhého výroku se dopustil už nikoli současník, ale proslulý americký teoretik managementu Peter F. Drucker. Shrnuje zkušenost, která vám možná také nezní objeveně. Něco v tom smyslu nejspíš už řekl nebo si pomyslel každý, kdo s lidmi v nějaké organizaci pracoval, řídil jejich konání nebo měl možnost se během práce přesvědčovat o jejich schopnostech... Chcete, aby se také váš obecní úřad těšil uznání klientů, aby klapal jako hodinky? Cesty ke chvále hodnému cíli se pokouší nastínit tato kapitola.



13.1 Personalistika

Každá, i ta nejmenší obec má své zaměstnance. Základním zákonem, kterým se řídí zaměstnavatel i všichni zaměstnanci (úředníci, techničtí a administrativní pracovníci i obecní policisté), je zákoník práce¹.

Člen zastupitelstva není zaměstnanec obce. Vztahuje se na něj především zákon o obcích, pouze v některých vymezených případech i zákoník práce (například splatnost měsíční odměny).

Roli zaměstnavatele (statutárního zástupce v personálních věcech) vůči zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu vykonává tajemník a v obcích, kde není funkce tajemníka zřízena, starosta. Kteří zaměstnanci obce jsou zařazení do obecního úřadu, stanoví **organizační řád** daného úřadu. Vůči tajemníkovi plní personální úkoly statutárního zástupce starosta. Není-li pověřen jiný člen zastupitelstva obce, vystupuje starosta v pozici statutárního zástupce i vůči strážníkům obecní policie².

Dokumentem stanovujícím základní podmínky pra-

covního vztahu „řadových“ zaměstnanců obce je **pracovní smlouva**. Druh práce je pak podrobněji popsán v pracovní náplni či popisu pracovního místa. Pracovní poměr vedoucích úředníků (tajemník, vedoucí odborů či oddělení) a některých dalších pracovníků (například interní auditor) vzniká jednostranným úkonem, a to jmenováním³.

Kromě prací v trvalém pracovním poměru může obec uzavřít pro nepravidelné či jednorázové práce tzv. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Jsou to **dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce**⁴. Uzavírají-li se takové dohody s osobami, které nejsou zařazeny do obecního úřadu, uzavírá je a podepisuje starosta obce. Jde-li o osoby zařazené do obecního úřadu, uzavírá a podepisuje dohody tajemník.

Zaměstnanci

Tajemník (starosta) zodpovídá za chod obecního úřadu jak v přenesené, tak v samostatné působnosti.

1) Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

2) § 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

3) § 33 odst. 3 zákoníku práce

4) § 74 a § 77 zákoníku práce

V té souvislosti i řídí a kontroluje práci zaměstnanců obecního úřadu, a to především prostřednictvím vedoucích odborů či oddělení (jsou-li zřízeny).

Kategorie zaměstnanců obce:

- vedoucí úředník – vedoucí úřadu (tajemník), vedoucí odboru či oddělení, popřípadě úseku (vedoucí zaměstnanci)
- úředník⁵ – zaměstnanec podílející se na výkonu správních činností, zařazený do obecního úřadu
- zaměstnanec – zaměstnanec obce, který není úředníkem

Z povinností zaměstnanců:

- vedoucí zaměstnanci řídí i kontrolují, ale také hodnotí práci podřízených zaměstnanců na spravovaném úseku, podávají každoročně prohlášení o střetu zájmů
- všichni zaměstnanci obce bez rozdílu jsou povinni využívat pracovní dobu a výrobní prostředky k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně a včas pracovní úkoly, řádně hospodařit se svěřenými prostředky, dodržovat právní předpisy vztahující se k jejich práci
- úředníci bez souhlasu zaměstnavatele nesmí vykonávat jinou výdělečnou činnost, nesmí být členy řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů právnických osob, jejichž předmětem činnosti je podnikání, jsou povinni hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jsou povinni prohlubovat si kvalifikaci, musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděli při výkonu zaměstnání atd.

Obecně stanoví povinnosti zaměstnanců zákoník práce⁶. Úředníkům stanoví další povinnosti speciální zákon⁷. Specifikuje podmínky přijímacího řízení úředníků, jmenování a odvolávání vedoucích úředníků, vzdělávání a další.

Nový úředník může být přijat pouze na základě veřejné výzvy nebo v případech stanovených zákonem na základě výběrového řízení⁸.

Zaměstnavatel je vázán i tzv. antidiskriminačním zákonem⁹, který vymezuje právo na rovné zacházení i v pracovněprávních vztazích.

Podle specializace a systemizace obsazovaného místa se liší i požadavky na znalosti a dovednosti uchazeče. Například u strážníků obecní policie může jít i o fyzické či psychologické testy.

Možnosti a podmínky **ukončení pracovního poměru** stanovuje zákoník práce. Po řádném předání pracovního místa je odcházejícímu pracovníkovi vždy vydán tzv. zápočtový list (potvrzení o průběhu zaměstnání). V případě, že zaměstnanec odchází z organizačních či zdravotních důvodů (přímo souvisejících s pracovní pozicí, kterou vykonával), je mu vyplaceno odstupné

ve výši několikanásobku průměrného měsíčního platu. U úředníků může být vyplaceno i další odstupné. Jestliže je z funkce odvolána osoba, jejíž pracovní poměr vznikl jmenováním (tajemník, vedoucí odborů, oddělení apod.), zůstává nadále zaměstnancem a zaměstnavatel má povinnost nabídnout mu jinou vhodnou práci, odpovídající jeho kvalifikaci, schopnostem a zdravotnímu stavu.

Je zájmem každé obce, aby její zaměstnanci byli odborníci. S ohledem na stále se rozvíjející technologie a měnící legislativu je povinností zaměstnanců průběžně si **prohlubovat kvalifikaci**. Úředníci mají navíc zákonem stanovenou lhůtu pro složení tzv. zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, respektive musí absolvovat vzdělávání vedoucích úředníků¹⁰, které je opravňuje k výkonu jejich práce.

Vzdělávání členů zastupitelstva sice není dáno žádným právním předpisem, ale vaše odborné znalosti jsou důležité pro obec i pro vás samotné při komunikaci s občany a jinými úřady.

Odměňování zaměstnanců má přímou vazbu na objem financí, které jsou schváleny zastupitelstvem v rozpočtu na daný rok (významnou součástí je i příspěvek na výkon státní správy), a na zákoník práce¹¹. Ten stanoví kritéria pro zařazování zaměstnanců do platových tarifů, což závisí na dosaženém vzdělání, náročnosti práce a délce praxe, dále podmínky pro přiznání různých příplatků (osobní ohodnocení, za vedení, práci ve ztížených podmínkách apod.). Tajemník (starosta) může vnitřním předpisem stanovit podmínky odměňování, výplatní termíny a další související otázky.

Jako statutární zástupce zaměstnavatele v personálních věcech stanovuje plat všem zaměstnancům tajemník (není-li jeho funkce v obci zřízena, starosta), jemu pak starosta.

Motivace a potřeby zaměstnanců

Je bezpodmínečně nutné, aby motivace a potřeby zaměstnanců byly stoprocentně v souladu s cíli obce. Každý jedinec je osobností s různým stupněm schopnosti úspěšně a efektivně řešit aktuální i standardní situace v životě a pracovním procesu. Dobře motivovaný jedinec pracuje často více, než je jeho povinnost, iniciativně se snaží zlepšovat práci, nedá se odradit

5) § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků

6) § 301 až 304 zákoníku práce

7) Zákon o úřednících územně samosprávných celků

8) § 7 až § 9 zákona o úřednících územně samosprávných celků

9) Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

10) § 21 zákona o úřednících územně samosprávných celků

11) § 122 až 137 zákoníku práce

těžkostmi a překážkami, má lepší systém vlastní kontroly práce i pracovní výsledky a hlavně – práce ho těší, nevnímá ji jen jako zaměstnání. Podle teorie očekávání se naplní předpoklady člověka, že jeho činnost přinese očekávané výsledky a v těsné návaznosti se i aktivizuje jeho osobnost. Naopak nedostatečně motivovaný člověk pracuje často pouze pod přímým dohledem, je nesvědomitý, povrchní, nestálý. Příčinou demotivace může být i nesprávná volba povolání či nejrůznější konfliktní situace na pracovišti, málo objektivní hodnocení a mzdová politika. Pro člověka je práce stejně přirozenou aktivitou jako zábava nebo odpočinek. Mají-li lidé dobré platové a jiné podmínky, je pro ně práce zdrojem uspokojení a radují se z dosažených výsledků. Učí se přijímat odpovědnost, dokonce ji sami vyhledávají a nejlépe pracují, když mají dostatečný prostor pro uplatnění svých názorů a možnost samostatného rozhodování. Výzkumy potvrdily, že nadměrné dirigování a kontrolování vede k demotivaci, frustraci a ztrátě zájmu o práci. Lidé pak vynakládají energii a schopnosti na to, jak ošálit kontrolu, vyhnout se práci a odpovědnosti. Následné zvýšení kontroly vyvolává další negativní reakce, propast mezi pracovníky a managementem se neustále prohlubuje.

Do **diagnostiky motivace** lze také zahrnout poznávání cílů, které si člověk klade, a hierarchii hodnot. Velmi silnou a nezastupitelnou lidskou potřebou je však také sebeuplatnění. Atmosféra a pracovní podmínky mohou někdy necitlivým přístupem

13

věk:	v popředí hledisko:
nad 25 let	perspektiva a profesní růst
nad 40 let	pracovní podmínky
nad 50 let	výše výdělku, vzhledem k výši důchodu

k odborným i osobním aspiracím určitého pracovníka vyvolat nedostatečné uspokojování potřeby sebeuplatnění. Převládá obecná domněnka, že tzv. hmotná zainteresovanost, neboli výše mzdy, je tím nejdůležitějším faktorem pracovní motivace a spokojenosti.

Člověk je tvor společenský a společenské skupiny, do kterých se integruje, mají různé složení i charakter. Je tu především rodina, zájmová skupina, přátelé a velmi významná skupina – pracovní kolektiv. Jelikož člověk věnuje třetinu svého aktivního života práci, tak velký časový úsek si jistě zaslouží, aby byl prožit plnohodnotně a s uspokojením.

Vztah k práci určují především tyto faktory:

- pracovní jistota, vědomí, že pracovník má stále povolání a ve své práci bude moci pokračovat tak dlouho, jak bude chtít

- příležitosti k pracovnímu postupu, povýšení vedením
- mzda
- vnitřní charakter práce, tvořivost, pestrost, odpovědnost, jednoduchost atd.
- bezprostřední nadřízený
- společenské aspekty pracovní činnosti (úroveň spolupráce, porozumění, přátelství, hrdost na členství ve skupině apod.)
- komunikace (informace o smyslu plánů i úkolů)
- pracovní podmínky (fyzikální, pracovní doba)
- požitky (dovolená, důchodové a nemocenské zabezpečení aj.)
- možnosti odborného růstu

13.2 Úřad

Jak jste zaznamenali z předchozích kapitol, obec je právním subjektem, který při respektování zákona zajišťuje občanům žijícím na určitém území právo spravovat své záležitosti. Proti tomu **obecní úřad** je orgánem obce, bez právní subjektivity a jako takový představuje především výkonnou moc, jejímž prostřednictvím v daném území prakticky uskutečňuje funkce státu ve všech sférách života společnosti – ekonomické, ekologické, sociální, vzdělávací a kulturní. Na úseku samosprávy, neboli v samostatné působnosti, je jedním z hlavních úkolů obecního úřadu naplňovat usnesení a úkoly rady a zastupitelstva obce. Zároveň obecní úřad prostřednictvím kompetentních pracovníků připravuje **podklady** pro jednání dvou zmíněných orgánů. Aby se zachovala jednotná forma předkládaných materiálů, mnohé úřady přijímají svá pravidla k přípravě, zpracování, předložení podkladů, a to včetně termínů a stanovení odpovědných osob. Zároveň je vhodné stanovit i postup zpětné vazby při plnění úkolů.

Orgány obce přijímají pro svá jednání **jednací řády**, které určují postupy jednání, způsob hlasování, podávání připomínek k předloženým podkladům a další. Vždy lze doporučit, aby interní dokumenty byly v souladu s jednacími řády.

Souběžně dává zákon o obcích zastupitelům právo požadovat od zaměstnanců zařazených do obecního úřadu **veškeré informace, které při dodržení zákonů souvisí s výkonem funkce zastupitele**. Ani zastupitel nemůže však jakýmkoliv způsobem zasahovat či ovlivňovat výkon přenesené působnosti.

Vnitřní předpisy

Kromě platné legislativy lze v rámci obecního úřadu vydávat ke sjednocení procesů a postupů vnitřní předpisy. Tím základním je **organizační řád**. V souladu se zákonem o obcích ho schvaluje rada obce (nemá-li obec radu, pak starosta) spolu se stanovením

celkového počtu zaměstnanců zařazených v obecním úřadu a v organizačních složkách obce. Organizační řád určuje vnitřní strukturu úřadu, vztahy nadřízenosti a podřízenosti, včetně metodického řízení a vzájemných vazeb, popisuje kompetence jednotlivých pozic i činnost odborů, respektive oddělení. To vše jak v samostatné, tak přenesené působnosti.

V návaznosti na organizační řád stanoví rada obce i **vnitřní členění úřadu** – na odbory, oddělení, popřípadě úseky. Je logické, že vnitřní struktura velkého města bude složitější než malého obecního úřadu. Pro fungování „větších“ úřadů jsou odbory velmi důležitým článkem, a to především z hlediska jejich specializace, odvíjející se od zvláštních zákonů (o životním prostředí, stavebním řízení a územním plánování, o matrikách, evidenci obyvatel, o krizovém řízení, živnostenského zákona a dalších). Vedoucí těchto odborů jsou vždy jmenováni radou obce na návrh tajemníka.

Počet zaměstnanců určuje rada města nikoliv ve vazbě na konkrétní pracovní místa, ale na organizační řád a zastupitelstvem obce schválené finanční prostředky k pokrytí platů a věcných výdajů zaměstnanců.

Dva další neméně důležité dokumenty vydává tajemník (starosta), a to pracovní řád a spisový a skartační řád.

Pracovní řád blíže rozvádí v souladu s právními předpisy ustanovení zákoníku práce podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele. Orgány územně samosprávných celků – tj. obce a kraje – mají povinnost vydat pracovní řád. Má povahu vnitřního předpisu a je velice důležitým pracovním právním dokumentem každého obecního úřadu.

Zákoník práce určuje jasná pravidla pro vydávání pracovního řádu. Zejména musíme připomenout povinnost zaměstnavatele předložit návrh pracovního řádu příslušnému odborovému orgánu (funguje-li na daném úřadě), a to při jakékoliv změně pracovního řádu, pod sankcí neplatnosti. Pracovní řád je závazný jak pro všechny zaměstnance, tak i pro zaměstnavatele. Všichni zaměstnanci s ním musí být řádným způsobem a včas seznámeni, musí být také všem zaměstnancům veřejně přístupný.

Obsahuje například:

- základní povinnosti vedoucích zaměstnanců,
- otázky mlčenlivosti o skutečnostech získaných během výkonu zaměstnání,
- příkaz nepřijímat dary a jiné výhody v souvislosti s výkonem pracovní činnosti,
- otázky udělování souhlasu k výkonu podnikatelské činnosti zaměstnanců,
- zásady ochrany osobních údajů zaměstnanců¹²,
- problematiku obtěžování na pracovišti¹³,
- postup týkající se informování hromadných sdělovacích prostředků,

- zásady komunikace zaměstnanců obecního úřadu s občany (povinnosti dotýkající se vzhledu, odívání, čistoty a vystupování pracovníků obecního úřadu),
- typizaci porušení pracovní kázně včetně postupu vedoucích pracovníků při vytknutí závadného jednání zaměstnanci, evidenci porušení pracovní kázně a způsob hlášení věci vedoucímu zaměstnanci a další postupy vyplývající z příslušného typu porušení pracovní kázně,
- postup při přijímání nového zaměstnance do zaměstnání (zkušební doba nebo vstupní lékařská prohlídka, seznámení s pracovním řádem i s právními a ostatními předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, s kolektivní smlouvou a dalšími vnitřními předpisy zaměstnavatele),
- problematiku vysílání na pracovní cestu a stanovení jejich podmínek,
- způsob evidence pracovní doby, zaznamenání příchodu pracovníků na pracoviště a jejich odchod z něho,
- úpravu pružné pracovní doby,
- způsob nařizování nebo dávání souhlasu k práci přesčas a případné nařizování práce ve dnech pracovního klidu a pracovní pohotovosti,
- způsob vypracování plánu dovolených, určování nástupu a čerpání dovolené,
- problematiku tzv. překážek v práci (oznamování vzniku překážky v práci a prokazování překážky zaměstnancem),
- zásady bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zákaz kouření na společném pracovišti kuřáků a nekuřáků, alkohol na pracovišti) včetně oprávnění nařídit zaměstnanci, aby se podrobil vyšetření, zda není pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek,
- způsob sjednání nebo určení mzdy, způsob výplaty mzdy před nástupem na dovolenou či při skončení pracovního poměru, vydání písemného dokladu zaměstnanci o měsíčním vyúčtování mzdy,
- postup při vyúčtování cestovních náhrad.

Spisový a skartační řád upravuje výkon spisové služby, postup při ukládání a vyřazování (skartaci) dokumentů tak, aby spisová služba byla vedena jednotně a racionálně, aby podávala úplnou a přesnou evidenci o dokumentech, které byly úřadu doručeny a vznikly z jeho činnosti. Aby také poskytovala rychlé a úplné informace pro pružný a kvalitní výkon státní správy a samosprávy pro potřeby občanů. V souvislosti se zaváděním eGovernmentu ve veřejné správě (*podrobnosti v části 13.5*) řeší tento řád i práci s dokumenty v elektronické podobě, především se zprávami doručovanými přes datovou schránku.

12) Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

13) Ustanovení § 7 odst. 2 zákoníku práce

Každá obec i obecní úřad mají podle svých specifických podmínek řadu dalších předpisů. Patří sem vnitřní předpisy, jako třeba směrnice o oběhu účetních dokladů, jejíž součástí jsou podpisové vzory, směrnice o nakládání s majetkem a jeho inventarizaci, požární řád, směrnice o bezpečnostních pravidlech práce s informačními technologiemi a mnoho dalších.

Veřejná správa může dobře fungovat jen tehdy, pokud každý její zaměstnanec zná odpověď na otázku, čeho chce veřejná správa jako celek dosáhnout, co on konkrétně a proč má dělat, kdo ho odměňuje a co se od něj očekává. Odpovědi by však měl znát i jeho zaměstnavatel, neboť pouze spokojený pracovník odvádí stoprocentní práci.

V poslední době se v České republice začínají stále více využívat metody kvality řízení. Pro vnitřní komunikaci úřadu je nejvhodnější metoda **Společný hodnotící rámec – CAF** (Common Assessment Framework). *O ní je podrobnější zmínka v části 13.4.*

13.3 Kontrolní činnost

Nedílnou součástí řízení obce je kontrola. Ta má kromě regulační funkce také nezanedbatelnou funkci preventivní. Kontrolní systém obce se dělí na tři poměrně provázané části, a to na interní kontrolu uvnitř obce, vnější kontrolu jinými subjekty a kontrolu obce vůči druhým subjektům.

13.3.1 Interní kontrolní činnost

Za interní považujeme takovou kontrolu, která vyplývá z vnitřního uspořádání orgánů obce a jejich funkční závislosti. Lze ji rozčlenit na tři části:

1. Interní kontrola orgánů obce ze strany zastupitelstva obce

Kontrolními orgány obce jsou **kontrolní výbor zastupitelstva obce a finanční výbor zastupitelstva obce**, jejichž prostřednictvím můžete jako zastupitelé jednotlivé kontrolní systémy významně ovlivňovat. Zákon o obcích ukládá zastupitelstvu obce tyto výbory zřídit. Kontrolní výbor se zaměřuje na to, jak se plní usnesení zastupitelstva a rady obce (pokud je zřízena), jak dodržují právní předpisy ostatní výbory a obecní úřad na úseku samostatné působnosti. Dále plní kontrolní úkoly, jimiž ho pověřilo zastupitelstvo obce. Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, popřípadě plní další úkoly, kterými ho pověřilo zastupitelstvo. Zastupitelstvo může zřídit i jiné výbory pro různé úseky samostatné působnosti, které může také pověřit výkonem kontrolní činnosti.

V obcích, kde je v čele úřadu tajemník, se obvykle zřizuje oddělení nebo odbor kontrolní, kterému je podle organizačního řádu svěřena kontrola, a to zejména vnitřní kontrola, a dále kontroly periodické a řídicí, průběžné i následné podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Kontrolní orgán provádí kontroly na základě schváleného kontrolního plánu nebo podle operativních potřeb vedení obce, případně z vlastního popudu na základě získaných informací. Kontroly se zaměřují nejen na činnost jednotlivých odborů, ale mohou se zaměřit i na činnost jednotlivých zaměstnanců úřadu, zejména pokud jde o nápravu nedostatků.

Jako příklad vnitřní kontroly si uvedme jedno prověření způsobu zadávání veřejných zakázek u jednotlivých odpovědných odborů úřadu. Při kontrole byly zjištěny závažné nedostatky a zřejmé porušení zákona. Na základě této kontroly byli odpovědní vedoucí pracovníci pracovněprávně postiženi a učinila se příslušná opatření k nápravě. Obci by totiž jinak mohla hrozit vysoká pokuta při kontrole prováděné Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

2. Finanční kontrola

V rámci finanční kontroly je vedoucí orgánu veřejné správy (starosta) povinen zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který v sobě zahrnuje **řídicí kontrolu a funkci interního auditu**. Řídicí kontrola je třífázový systém, tvořený předběžnou, průběžnou a následnou kontrolou příslušných operací. Interní audit jako nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního trojfázového kontrolního systému. Zabezpečuje ho funkčně nezávislý útvar nebo zvláště pověřený zaměstnanec, který je přímo řízen starostou. Interní audit v sobě zahrnuje zejména finanční audit (majetek a příjmy), audit systémů (systémy zajištění příjmů) a audit výkonu vnitřního kontrolního systému z hlediska účelu, hospodárnosti a výsledků činnosti.

Předběžnou kontrolu nesmějí zajišťovat osoby, které jsou zároveň příkazci operací nebo správci rozpočtu nebo hlavní účetní. Posledně dvě jmenované funkce nejsou v rozporu s pozicí kontrolora, pokud je to odůvodněno malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména v návaznosti na povahu činnosti orgánu veřejné správy, stanovené úkoly, stupeň obtížnosti finančního řízení, strukturu a počet zaměstnanců.

3. Kontrola personální (v rámci pracovněprávních vztahů)

Základem je, když **každý zaměstnanec**, který odpovídá za kvalitu odvedené práce, kontroluje své vlastní konečné výstupy (produkty), a to po věcné i formální stránce. Jako druhý krok nastupuje kontrola

vedoucím pracovníkem. Ten by měl výsledný produkt činnosti kontrolovat nejen po věcné a formální stránce, ale i z hlediska plnění termínů, případně jiné skutečnosti, které jsou s výsledným produktem spjaty. Schéma vnitřní kontroly určuje organizační řád. V současné době existují počítačové programy, které jsou navzájem propojené, vedou evidenci a oběh spisů po obecním úřadě, lze podle nich kontrolovat termíny vyřízení, evidují pokuty, nedoplatky a jejich vymáhání.

Z praktického hlediska je důležitá kontrola termínů vyřízení jednotlivých spisů. Nedodrží-li totiž orgán, jenž je ze zákona povinen ve věci rozhodovat, lhůty stanovené zákonem (například správním řádem) k rozhodnutí nebo lhůty k doručení rozhodnutí, nebo poruší-li nějak procesní předpisy, může jít o nesprávný úřední postup¹⁴. Z toho pak mohou plynout pro obec nepřijemné finanční důsledky ve formě náhrady způsobených škod.

13.3.2 Vnější kontrolní činnost jinými subjekty

Zásadní složkou je **přezkoumávání hospodaření obce** za uplynulý kalendářní rok. Hospodaření se periodicky prozkoumává každý rok a obce jsou povinny požádat do 30. června běžného roku o přezkoumání buď krajský úřad, nebo externího auditora, kterého si však zaplatí z vlastních prostředků. Výsledkem je závěrečná zpráva o výsledku přezkoumávání. Ta je buď bez výhrad, nebo byly zjištěny méně či více závažné nedostatky, které se v závěrečné zprávě uvádějí. Obec je pak povinna přijmout opatření k nápravě nedostatků a chyb a předat o tomto informaci přezkoumávajícímu orgánu. Tento druh kontroly je důležitý zejména z hlediska prevence a má obrovský význam pro získávání různých subvencí ze státních fondů a bankovních půjček. *Více v kapitole 2 Financování a rozpočet.*

Další neméně důležitou složkou vnější kontroly je **dozor a kontrola nad výkonem samostatné a přenesené působnosti.**

Dozorovým orgánem v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí či jiných opatření orgánů obcí v případě **samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra.** To může pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky obce z důvodu jejího rozporu se zákonem. Výkon rozhodnutí, usnesení nebo jiného opatření orgánu obce vydaného v samostatné působnosti pozastaví ministerstvo vnitra nejen z důvodu rozporu se zákonem, nýbrž i jiným právním předpisem. Pokud obec v příslušné lhůtě nezjedná nápravu (do 60 dnů), podá k příslušnému soudu návrh na zrušení. Pokud se bude jednat o zrušení obecně závazné vyhlášky obce, návrh se podává k Ústavnímu soudu.

Dozor nad vydáváním nařízení, usnesení, rozhodnutí či jiných opatření orgánů obcí **v přenesené působnosti** vykonává příslušný **krajský úřad.** Je-li nařízení obce v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, krajský úřad účinnost nařízení pozastaví, a pokud obec nezjedná nápravu do 60 dnů, podá návrh na zrušení k Ústavnímu soudu. U ostatních aktů obce v přenesené působnosti, jsou-li v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích též usnesením vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatřením krajského úřadu přijatým při kontrole výkonu přenesené působnosti, krajský úřad po uplynutí lhůty k nápravě takový akt zruší sám.

Výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí kontroluje ministerstvo vnitra a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí kontroluje krajský úřad. Kontrolující je povinen do protokolu uvést na žádost starosty nebo jím pověřeného zástupce (pokud jde o kontrolu výkonu samostatné působnosti) nebo tajemníka (pokud jde o kontrolu výkonu přenesené působnosti) doporučení, jak lze zjištěné nedostatky odstranit. Zastupitelstvo obce má povinnost v případě samostatné působnosti projednat výsledky kontroly na svém nejbližším zasedání, přičemž informace o jednání zastupitelstva obce v této věci včetně návrhu opatření, popřípadě sdělení o způsobu nápravy nezákonného postupu orgánů obce, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů. V případě působnosti přenesené má kontrolující orgán dokonce možnost uložit opatření k nápravě a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu včetně možnosti uložit orgánu obce povinnost podat kontrolnímu orgánu o splnění úkolu písemnou zprávu. Neopominutelnou částí vnější kontroly je také ta společenská, tedy **kontrola volených zástupců prostřednictvím oznámení, podnětů, stížností, připomínek a petic občanů, občanských sdružení a iniciativ.** Zákon o obcích ukládá všem orgánům obce povinnost zabývat se těmito podněty a stanoví způsob, jakým jsou orgány obce povinny podněty občanů řešit.

13.3.3 Kontrola obce vůči dalším subjektům

Sem spadají kontroly, dohledy a dozory podle zvláštních právních předpisů. Jde například o státní stavební dohled, živnostenskou kontrolu, kontrolu nad dodržováním povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečištění ovzduší atd. Obec kontroluje černé skládky, neoprávněné zábory veřejného prostranství, hrací automaty, dodržování veřejného pořádku a mnoho jiných činností.

¹⁴) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Obce přistupují ke kontrolám nejen na základě oznámení a podnětů občanů, ale samy aktivně provádějí kontroly preventivní. Výsledkem takových kontrolních akcí zhusta bývají zahájená správní řízení s uložením sankcí. Kontrolní oprávnění a povinnosti obce vyplývají z jednotlivých speciálních právních předpisů.

13.4 Řízení kvality veřejné správy

Zatímco dříve jsme kvalitu či jakost znali pouze z firemního a podnikatelského prostředí, stále více se prosazuje trend působit i na veřejnou správu, aby také pracovala kvalitně. Dokonce už dovedeme kvalitu práce jednotlivých úřadů měřit. Těž pro zastupitele měst a obcí je důležité, aby jejich úřad fungoval kvalitně, poskytoval jim solidní zázemí pro práci a především odváděl dobrou službu občanům. Otázkou je, co se rozumí kvalitou ve veřejné správě.

Kvalitním úřadem je ten, který své služby vykonává nejen v souladu s požadavky legislativy, ale také bez zbytečných byrokratických průtahů a překážek. Který dokáže služby poskytovat maximálně efektivně a zpravidla nabízí klientům i nějakou přidanou hodnotu navíc (například vhodně přizpůsobenou úřední dobu, elektronické poskytování některých úkonů atd.). Koneckonců podporou kvality ve veřejné správě se zabývají i některé dokumenty vlády České republiky¹⁵.

Při řízení kvality veřejné správy se uplatňují různé metody. Některé z nich známe i v běžném podnikatelském prostředí, jiné jsou specifické pouze pro veřejnou správu. Důležitým ukazatelem kvality veřejných služeb je míra spokojenosti občanů s úřady a službami. A tak průzkumy spokojenosti občanů představují pro organizace veřejného sektoru významný nástroj získávání zpětné vazby, východisko pro cílené zlepšování služeb.

Podívejme se na některé metody řízení kvality:

- **Benchmarking**

Při uplatňování této metody se organizace (firmy, úřady) srovnávají mezi sebou na základě měřitelných dat a poměrových ukazatelů a je důležité, aby tyto instituce/úřady byly vzájemně porovnatelné. Jako příklady sledovaných ukazatelů může sloužit např. objem získaných dotací na jednoho obyvatele města, náklady na svoz odpadu na počet obyvatel nebo počet úkonů na pracovníka agendy.

Při analýze výsledků porovnávání a výměně zkušeností s partnerskými úřady lze identifikovat nositele dobré praxe, od nichž se mohou další úřady učit. Výsledky slouží nejen jako nástroj strategického řízení a k optimalizaci fungování úřadu, ale lze je s úspěchem využít např. i k jednání o cenách s dodavateli služeb.

Je důležité, aby byl benchmarking dlouhodobý proces. Na základě vlastních výsledků v časové řadě se pak úřad/město může porovnávat nejen s jinými, ale i sám s vlastními výsledky a ověřit si, zda přijatá opatření přinesla očekávané výsledky.

- **CAF**

Model nazvaný Common Assessment Framework (Společný hodnotící rámec) zpracoval Evropský institut pro veřejnou správu jako nástroj ke zvyšování kvality organizací veřejné správy v Evropě. Jde o zkvalitňování organizace pomocí sebehodnocení. Napříč úřadem se vytvoří řešitelský tým, který pak podle jasně daných kritérií hodnotí předpoklady a výsledky dané organizace. Konečným výstupem je akční plán zlepšování. Ten se v určitém čase, obvykle po jednom roce, vyhodnocuje.

Model CAF je volně šiřitelný nástroj. Obsahuje soubor devíti kritérií, jež umožňují provést sebehodnocení organizace, která se dělí do dvou kategorií – předpoklady organizace (vedení, management lidských zdrojů, strategie a plánování, partnerství a zdroje) a výsledky organizace (vztah k zákazníkům/občanům, k pracovníkům, ke společnosti, klíčové výsledky činnosti a výkonnosti). Každé kritérium obsahuje další subkritéria, která se bodují. Výsledky sebehodnocení slouží pro management jako zdroj informací o silných a slabých stránkách úřadu a dále mohou posloužit pro benchmarking s dalšími úřady v České republice i v Evropě. Při uplatnění této metody může úřad dosáhnout těchto cílů: Pracovníci i management (vedení) se mohou podívat na výkony své organizace z netradičního úhlu pohledu. Organizace dostane do rukou hodnocení založené na faktech, je to prostředek pro dosažení shody, co a v kterých oblastech je zapotřebí zlepšit. Může se zvýšit zájem zaměstnanců o výsledek činnosti organizace, je to impuls k začlenění kvality do běžných činností.

- **ISO 9001**

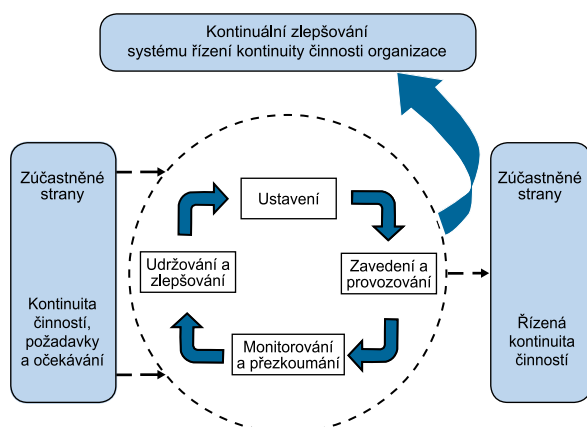
Normy ISO jsou mezinárodní normy, které specifikují požadavky na systém managementu jakosti. Normy připravuje Mezinárodní organizace pro normalizaci. Kromě normy pro řízení jakosti existuje i mnoho dalších norem v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany informací, bezpečnosti práce atd.

Systém řízení jakosti v souladu s normou ISO 9001 představuje koordinovanou činnost při usměrňování a řízení úřadu s uplatněním koncepce a cílů, plánování a řízení činností. Přináší systematičnost, disciplínu, pořádek, zavedení účinné dokumentace všech činností, systém odstraňování nedostatků, vyřizování

¹⁵ Jde především o Národní politiku podpory jakosti z roku 2000 a Strategii efektivní veřejné správy a přátelské veřejné služby (tzv. SMART Administration), která byla přijata v roce 2007.

oprávněných stížností občanů a využívání jejich podnětů a připomínek.

Jak na to? Nejprve musí úřad definovat své cíle v oblasti jakosti. Následně reviduje celý svůj systém interní komunikace tak, aby odpovídal požadavkům normy. Jedním ze základních principů je nastavení cyklu PDCA – Plánuj (Plan), Proved (Do), Ověř (Check), Pojisti výsledky (Act). Praktické uplatňování tohoto modelu je zárukou neustálého zlepšování.



Cyklus Plánuj, Dělej, Kontroluj, Jednej (zdroj: BS 25999-2:2007)

K uplatňování normy ISO 9001 patří též zmapování a popis jednotlivých procesů (činností), které na každém úřadě probíhají. Rozdělují se do tří kategorií na hlavní, řídicí a podpůrné procesy. Za hlavní považujeme v úřadě ty, které se přímo dotýkají klientů a občanů. Za řídicí pak ty, jež ovlivňují jednotlivé činnosti. Po praktickém zavedení normy 9001 prochází úřad tzv. certifikačním auditem. Při něm oprávněné organizace zjišťují, zda je úřad opravdu řízen v souladu s normou 9001. Následuje každoroční dozorový audit. Organizace si současně sama musí nastavit systém vnitřních auditů, které prověřují, zda veškeré procesy probíhají jednak v souladu s normou, ale také v souladu s vnitřní dokumentací úřadu.

• Total Quality Management (TQM)

Jde o nový přístup k řízení jakosti v organizacích.

Total – úplné zapojení všech pracovníků organizace, jak ve smyslu zahrnutí všech činností, tak zapojení všech pracovníků včetně obslužného personálu
Quality – pojetí jakosti ve směru splnění očekávání zákazníků i jako vícerozměrný pojem zahrnující nejen výrobek či službu, ale také proces, činnost
Management – řízení jak z pohledu strategického, taktického i operativního, tak z pohledu manažerských aktivit (plánování, motivace, vedení, kontroly)

• Balanced Scorecard

Tato metoda se uplatňuje v podnikové praxi a také v některých organizacích veřejné správy. Předpokladem je řídit firmu (úřad) prostřednictvím předem

dané strategie a také systematicky kontrolovat, zda je tato strategie naplňována. Samotná metoda je postavena na procesním přístupu, kdy se modelují tzv. strategické mapy. Ty ukazují na jednotlivé vazby mezi strategií, zdroji, procesy a zákazníky. Sleduje se výkonnost organizace ve čtyřech oblastech, a to finanční, zákaznické, interních procesů, učení se a růstu.

Ještě dodejme, že Ministerstvo vnitra ČR už několik let pořádá **Národní konferenci kvality ve veřejné správě**. V roce 2010 se v Táboře uskutečnila poštěstě. Součástí je pravidelné oceňování úspěšných úřadů za kvalitu a inovaci. Nejvyšším stupněm ocenění je **Národní cena kvality ČR**.

Pro podporu zavádění a rozvíjení systémů řízení kvality byly otevřeny některé výzvy operačních programů Evropské unie, jejichž prostřednictvím se zavádění těchto systémů převážně na větších úřadech financuje.

13.5 eGovernment

Cílem strategie eGovernmentu je vytvoření optimálních podmínek pro elektronickou komunikaci jak mezi úřady navzájem, tak mezi občany a úřady.

Koncept eGovernmentu lze také vnímat jako modernizaci veřejné správy s využitím možností informačních a komunikačních technologií.



Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál

Tzv. Czech POINT slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy. Prostřednictvím jednoho univerzálního místa se vytvořila garantovaná služba pro komunikaci se státem. Na Czech POINTu lze úředně ověřit dokumenty a listiny, převést písemné dokumenty do elektronické podoby a naopak. Od 1. července 2012 je k dispozici další funkcionalita „výpis ze základních registrů“.

Datové schránky

Realizace projektu datových schránek přinesla zásadní změny do práce měst a obcí. I nejmenším obcím vznikla povinnost používat datovou schránku a jejím prostřednictvím komunikovat s ostatními subjekty stanovenými zákonem, např. soudy, ústřední orgány státní správy.

V souladu se zákonem o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů je datová schránka elektronickým úložištěm, které je určeno k doručování orgány veřejné správy, provádění úkonů vůči

orgánům veřejné moci a dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Uvedený zákon tedy ukládá povinnost orgánům veřejné moci např. městům a obcím, státním orgánům, komunikovat prostřednictvím datové schránky s výjimkou případu, kdy se doručuje na místě.

Doručování do Datové schránky

Při doručování do datové schránky lze rozlišit dvě situace. První je okamžik dodání, který je dán okamžikem, kdy je datová zpráva uložena do datové schránky (analogie s vhozením dopisu do schránky). Druhým případem je moment doručení, který je dán buď okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí oprávněná osoba, anebo náhradním doručením tzv. fikcí.

Pokud se adresát do datové schránky nepřihlásí ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty, to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení, např. trestní řád. V takovém případě může osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, za podmínek stanovených jiným právním předpisem žádat o určení neúčinnosti doručení. Vyslovení neúčinnosti doručení přichází v úvahu v případě dlouhodobé nemožnosti nakládat s obsahem datové schránky bez vlastního zavinění. A za situace, kdy nebyla stanovena pověřená osoba. Vždy ale záleží na názoru orgánu, který má o neúčinnosti rozhodnout.

Podle zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů se tedy stává prioritním způsobem doručování do datové schránky, pokud to umožňuje povaha dokumentu. Doručování prostřednictvím datové schránky podléhá i výjimkám uvedeným v jiných právních předpisech, které stanoví pořadí doručování, např. správní řád.

Součástí datové zprávy nemusí být uznávaný elektronický podpis, což vyplývá z vlastností datové schránky. Informační systém datových schránek zaručuje ověření identity osoby pomocí přístupových údajů. V rámci Informačního systému je datová zpráva ve skutečnosti elektronicky podepsána. Navíc je také opatřena časovým razítkem, čímž je určen čas provedení úkonu. Výjimkou jsou procesní předpisy, např. správní řád. Náležitosti úkonů v nich obsažených se vyžaduje opatřit úkony orgánu veřejné moci uznávaným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb odpovědné úřední osoby, jak je vymezeno např. ve správním řádu¹⁶. Tyto právní předpisy se uplatní přednostně před obecným pravidlem prioritního doručování do datové schránky. Opatření úkonů orgánu veřejné moci

uznávaným elektronickým podpisem je nezbytné i z toho důvodu, že příjemci těchto úkonů si obvykle nemohou nechat zkonvertovat dokument, který není podepsaný (označený) uznávaným elektronickým podpisem.

Konverze

Konverze je úkon, který zahrnuje úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě a naopak. Jde o tzv. autorizovanou konverzi, při které musí být dosaženo shody obsahu. Původce k výstupu konverze připojuje ověřovací doložku, která obsahuje údaje zachycující nezbytné skutečnosti vztahující se k provedené konverzi, zákon přiznává stejné právní účinky, jaké má ověřená kopie dokumentu. V případě autorizované konverze je vhodné u dokumentů dlouhodobé hodnoty, které jsou konvertovány z listinné do elektronické podoby, jejich listinnou podobu zachovat. U výstupu z autorizované konverze platí domněnka správnosti a platnosti, pokud se neprokáže opak tzv. domněnka vyvratitelná.

Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů jasně definuje, které dokumenty se nesmějí konvertovat. Jde především o dokumenty, jejichž jedinečnost nelze konverzí nahradit, např. občanský průkaz, cestovní doklad, zbrojní průkaz, řidičský průkaz, vojenská knížka, služební průkaz, průkaz o povolení k pobytu cizince, rybářský lístek, vkladní knížku, směnku nebo jiný cenný papír, los, sázenku, geometrický plán, rysy a technické kresby.

Výstup z tzv. neautorizované konverze nemá statut ověřené kopie originálu. K této kopii se nepřidává ověřovací doložka. Nevznikne tedy dokument, který by měl účinky veřejné listiny.

Z hlediska uživatelů se rozlišuje konverze na žádost, kterou provádějí kontaktní místa veřejné správy Czech POINT a advokáti, za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem. Konverzi pro výkon své působnosti jsou oprávněny provádět všechny orgány veřejné moci, tedy i města a obce.

V souladu se zákonem o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů¹⁷ se subjektům, které provádějí konverzi, ukládá povinnost vést evidenci provedených konverzí a stanoví se obsah záznamu o každé provedené konverzi. Pokud záznam v evidenci obsahuje konkrétní označení vstupu a datum jeho sepsání, je-li datum ve vstupu označeno, subjekt provádějící konverzi by měl uvést označení konvertovaného dokumentu, které by jej charakterizovalo a individualizovalo, např. maturitní vysvědčení. Dále má

16) § 69 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

17) § 26 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

subjekt provádějící konverzi povinnost evidenci uchovávat 10 let od provedení konverze, a to z důvodu případné nutnosti prokázat důvěryhodnost konvertovaných dokumentů.

Elektronická spisová služba

Na základě zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů při zřízení datové schránky nevznikla orgánům veřejné moci povinnost zřídit zároveň elektronickou spisovou službu. Nicméně zákon o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů stanoví podmínky pro ukládání digitálních dokumentů. Uchovávání dokumentu v digitální podobě provádí určený původce tj. každý, z jehož činnosti dokument vznikl, postupem zaručujícím věrohodnost původu dokumentu, neporušitelnost jeho obsahu a čitelnost dokumentu, a to včetně údajů prokazujících existenci dokumentu v digitální podobě a čase. Původce vydá spisový řád, ve kterém stanoví typy dokumentů, které nemají úřední charakter, a tedy nepodléhají evidenci, nejsou uvedeny ve spisovém a skartačním plánu a nevyřazují se ve skartačním řízení, např. pozvánky neúředního charakteru. Pokud původce nevydá spisový řád (některé obce tuto povinnost nemají, např. obce I. typu), musí zásady pro vedení spisové služby včetně typů dokumentů podléhajících evidenci uvést v jiném vnitřním předpise, např. v organizačním řádu.

Obcím s výjimkou hlavního města Prahy a veřejnoprávním původcům dává zákon o archivnictví a spisové službě¹⁸ na výběr, zda povedou spisovou službu v listinné podobě či v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby.

Základní registry

Registry ve své konečné podobě a funkcionalitách mají vytvořit jednotný, vzájemně provázaný a ucelený systém. Tento systém umožní čerpat a sdílet data v dané oblasti z jediného datového zdroje, který bude spolehlivě a transparentně aktualizovaný, s patřičnou úrovní zabezpečení. Zákon o základních registrech zavádí pojem „referenční údaj“, který je považován za správný a právně závazný, pokud není prokázán opak nebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje. Tyto referenční údaje jsou vedeny ve čtyřech základních registrech.

Základní registr obyvatel obsahuje referenční údaje o fyzických osobách. Jsou zde vedeny údaje o občanech České republiky a EU, cizincích s povolením pobytu v České republice a o cizincích, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany.

Základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci (dále jen „ROS“)

obsahuje základní identifikační údaje o osobách, jejich provozovnách a statutárních zástupcích. Všechny osoby zapsané do tohoto registru jsou identifikovány jednoznačným identifikátorem (IČO), které na žádost editorů přidělí ROS. Tento registr využívají všechny orgány veřejné správy, které mají oprávnění z Registru práv a povinností.

Základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „RUIAN“) má obsahovat údaje o územních prvcích, údaje o územně evidenčních jednotkách, adres, územní identifikace a údaje o účelových územních prvcích. Jednotlivé prvky budou zobrazovány nad mapami státního mapového díla a digitálními mapami veřejné správy. RUIAN bude také zprostředkovávat i údaje o vlastnictví z informačního systému katastru nemovitostí. Povede také nerefereční údaje, např. počet podlaží, připojení na plyn, vodu, způsob vytápění.

Základní registr Práv a povinností bude mít pro systém základních registrů zejména význam bezpečnostní, který zajistí oprávněnost přístupu k referenčním údajům v základních registrech na základě zákonného zmocnění v rámci jednotlivých konkrétních agend. Z toho plyne, že kdykoliv se někdo pokusí získat z registrů nějaký údaj, bude systém posuzovat, zda je to povolené a jestli má na tyto informace právo ze zákona. V tomto registru budou uchovávány referenční údaje o právech a povinnostech vedených jako referenční v ostatních základních registrech. Na základě této funkce bude mít každý občan možnost dozvědět se, kdo, kdy a za jakým účelem data o něm vedená v základních registrech měnil nebo upravoval.

Editoři

Referenční údaje budou aktualizovány prostřednictvím editorů. Editorem je orgán veřejné moci (např. statutární město či obec s rozšířenou působností), který je oprávněn zapisovat referenční údaje do základního registru a provádět změny zapsaných referenčních údajů. Tuto činnost provádí prostřednictvím agendového informačního systému. Obec je editorem referenčních údajů v základních registrech pouze u několika agend, např. při zápisu údaje o adrese místa trvalého pobytu, zápis údajů o narození, změně příjmení. Editoři např. provádí veškeré záznamy do ROS a v rámci jejich role přidělují osobám IČO a zapisují a aktualizují příslušné referenční údaje. Role znamená souhrn oprávnění konkrétního úředníka přistupovat či měnit referenční údaje v jednotlivých základních registrech či agendových informačních systémech. Zápis referenčních údajů

¹⁸) § 63 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě

do základních registrů je obec povinna učinit nejpozději do tří pracovních dnů ode dne, kdy se o vzniku nebo o změně skutečností dozví, pokud zápis neučinila neprodleně.

Oznámení působnosti v agendě

Proces oznámení působnosti v agendě nikdy neskončí, protože stále budou vznikat nové agendy, zaregistrované agendy se budou v čase měnit, bude docházet ke změnám činnostních rolí a některé agendy mohou také zanikat.

Zákon o základních registrech ukládá orgánům veřejné moci povinnost provést oznámení o vykonávání působnosti v agendě Ministerstvu vnitřní do 30 dnů ode dne registrace agendy, pokud je editorem referenčních údajů nebo požaduje získávání údajů ze základních registrů anebo požaduje získávání údajů z agendových informačních systémů jiných správců. Při oznamování působnosti a zadávání počtu osob je důležité také zohlednit zastupitelnost osob, aby bylo možné plynule zajistit výkon příslušné agendy, zejména v případech, kdy agendu vykonává jeden zaměstnanec.

V případě, kdy některá obec není schopna vykonávat určitou působnost v oblasti státní správy, může ji za tuto obec zajišťovat obec s rozšířenou působností na základě veřejnoprávní smlouvy. Pokud je registrovaná agenda vykonávaná jiným orgánem veřejné moci na základě veřejnoprávní smlouvy, oznamuje působnost v této agendě ten orgán veřejné moci, kterému tato působnost podle právních předpisů přísluší. Příslušné počty úředních osob si musí vyžádat u orgánu veřejné moci, která za obec působnost vykonává.

Výše uvedené se však netýká působnosti, která je na základě zákona svěřena jen některým obcím se stavebními nebo matričními úřady.

Přístup k referenčním údajům v základních registrech

Přístup orgánů veřejné moci k základním registrům je možný prostřednictvím datových schránek, Czech POINTu, CzechPOINT@office nebo Agendového informačního systému.

Czech POINT umožňuje vydávat záznam o využití údajů v základních registrech, provádět nahlášení nesouladu referenčních údajů a vydání souhlasu o poskytování údajů třetí osobě.

Orgány veřejné moci, které nemají nebo nechtějí přistupovat k základním registrům pomocí vlastního agendového informačního systému, např. spisové služby, se k datům v základních registrech dostanou přes rozhraní CzechPOINT@office, které je sice poskytováno zdarma, ale uživatelé musí být vybaveni vlastním komerčním a kvalifikovaným certifikátem, např. token. Toto rozhraní je používáno pro přístup z úřadu, kdy činnost úředníka vyžaduje samostatně čerpat informace nebo ověřovat údaje, které potřebuje ověřit v rámci probíhajícího řízení v některé z agend.

Další přístup k referenčním údajům ze základních registrů je možný prostřednictvím registrovaných agendových systémů majících certifikát pro komunikaci s informačním systémem základních registrů, který vydává Správa základních registrů.

Související předpisy:

- Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu)
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- Nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu)
- Vyhláška č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech
- Vyhláška č. 191/2009 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby
- Vyhláška č. 193/2009 Sb., o stanovení podrobností provádění autorizované konverze dokumentů
- Vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek
- Vyhláška č. 364/2009 Sb., o seznamu obecních úřadů a zastupitelských úřadů, které jsou kontaktními místy veřejné správy (vyhláška o kontaktních místech veřejné správy)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Užitečné webové stránky:

Portál veřejné správy <http://www.portal.gov.cz>

Elektronický portál územních samospráv ePUSA <http://www.epusa.cz>

Ministerstvo vnitra <http://www.mvcr.cz>

Státní správa <http://statnisprava.cz>

Magazín E-government <http://www.egovernment.cz>

Soutěže webových stránek samospráv Zlatý erb <http://zlatyerb.obce.cz>

Moderní obec <http://www.moderniobec.cz>

Informační portál datových schránek <http://www.datoveschranky.info>

Přihlášení do datové schránky <http://mojedatovaschranka.cz>

Czech POINT <http://www.czechpoint.cz>

Správa základních registrů <http://www.szrcr.cz>

Literatura:

- Kolektiv autorů: Sborník příspěvků Národní konference kvality ve veřejné správě 2004-2010
- Kolektiv autorů: Řízení procesů výkonu státní správy, Praha, MV ČR, 2004
- Špaček, David: Současné požadavky na řízení kvality ve veřejné správě. 2010, 7. Praha. Ministerstvo vnitra ČR, ISSN 1213-6581

14 V demokracii vzájemně komunikujeme

JUDr. Adam Furek

JUDr. Ludmila Nováková

RNDr. Ivana Bursíková

PhDr. Ing. Pavel Mička

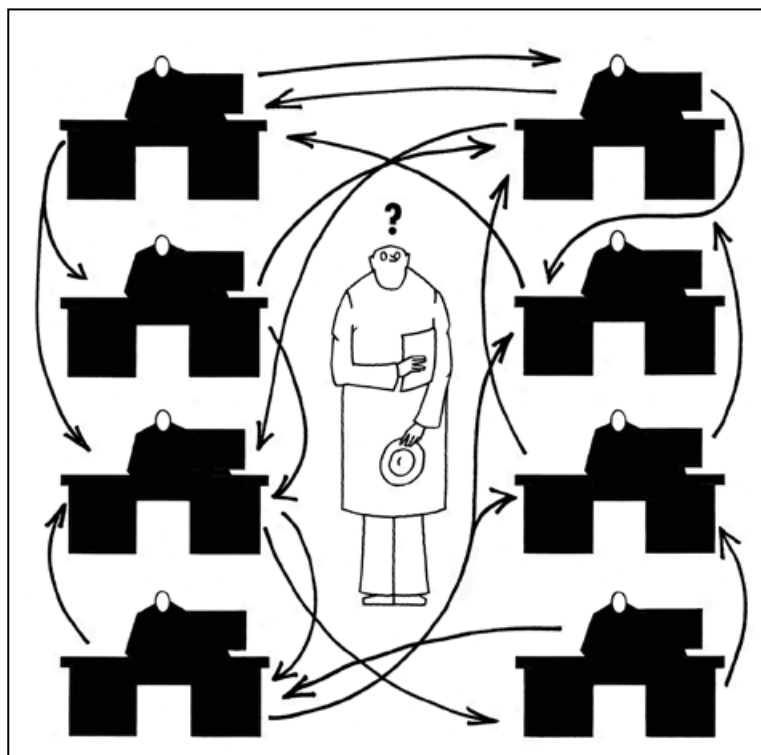
Tvrzení v nadpisu této kapitoly přijde banální jen tomu, kdo nezažil důsledky zablokované mezilidské komunikace: podezíravost, naschvály, osočování, netečnost. Fakt, že neustálá výměna spolehlivých informací v obci je cestou, jak dosáhnout dobrých vztahů s veřejností nebo s konkrétními skupinami občanů, jste si nepochybně ověřili i předtím, než vás občané do zastupitelstva zvolili.

Vedle potřebného, mnohdy neformálního komunikování, kdy „můžete a nemusíte“, nelze přehlédnout vymezený okruh informací podléhajících přísné právní regulaci, jejíž porušení může mít závažné důsledky. O tom, tedy o poskytování informací a ochraně osobních údajů, bude řeč od čtvrté podkapitoly.

Základním předpokladem komunikace je především **oboustranná vůle komunikovat**. Tě se zejména při dlouhodobých sporech oběma stranám často již nedostává. Dalším z předpokladů je **respekt a důvěra** mezi účastníky komunikace. Pro dobrou komunikaci je třeba vytvořit **partnerský vztah** a v neposlední řadě ovládnout určité **know-how**, základní komunikační pravidla a metody.

14.1 S kým zastupitel komunikuje

- s ostatními zastupiteli z koalice i opozice (v rámci zastupitelského klubu, zastupitelstva, ve výborech či komisích)
- s obecním úřadem (s tajemníkem, s ředitelem či vedoucím odboru, s vedoucím oddělení, s referentem)
- se zřizovanými a zakládanými organizacemi, s ostatními úřady, institucemi, organizacemi (podnikatelé, neziskový sektor, státní správa, samospráva, církev)
- s médii
- s občany



Komunikaci mezi zastupiteli z různých stran často brání předsudky, v menších obcích staré křivdy. I do komunální sféry se někdy zcela zbytečně přenáší parlamentní nešvary – místo abychom poslouchali, co zastupitel říká, odmítáme jeho řešení proto, že je z jiné strany či je nám osobně nesympatický. Všichni jsme ale byli zvoleni proto, abychom společně pracovali ku prospěchu obce. Politický názor můžeme mít rozdílný a na některých řešeních se neshodneme, měli bychom však vždy ctít Voltairovo: „*Nesouhlasím s tím, co říkáte, ale až do smrti budu hájit vaše právo to říkat.*“ I svým politickým odpůrcům můžeme projevit úctu a za mnohé názory či činy si jich můžeme vážít.

Komunikace s úřadem je složitější. Většinou komunikujeme prostřednictvím tajemníka úřadu, lze se však obracet i přímo na jednotlivé odbory. Velký pozor však musíme dát na to, aby i dobře míněná žádost nebyla považována za politický nátlak. Striktně je nutné oddělovat státní správu a samosprávu a nezasahovat do činnosti státní správy.

Komunikace s ostatními subjekty je samozřejmě pro obec, tedy i pro jednotlivé zastupitele v zájmu korektních vztahů nezbytná. V obci máme různé

zřizované či zakládané organizace, o jejichž fungování se budeme zajímat. Různé **neziskové organizace a spolky** se zase starají o sféry života, na které stát nedosáhne, ať už je to sociální oblast, zdravotnictví, zkrášlování obce či rozvoj sportovních a společenských aktivit. Podobně mohou působit i **školy** nebo **círky**. Místní **podnikatelé** jsou velkým přínosem, mecenáši i hybateli obce, ale měli bychom si dát pozor, aby obci ve skutečnosti nevládli oni.

Větší města mají většinou vytvořené komunikační strategie – metody a postupy, jak komunikují s jednotlivými cílovými skupinami. V menších obcích je však neformální komunikace se všemi skupinami přirozenou součástí každodenní praxe. Nejformálnější vztahy asi budou s ostatními **úřady a státní správou**. V jednání s nimi se musíme opírat o znalost zákonů a také o zkušenosti pracovníků obecního úřadu.

Komunikaci s médii věnujeme podkapitolu 14.3.

Komunikace s občany by pro zastupitele, tedy volené zástupce občanů, měla být nejčastější. Může se tak dít nepřímo prostřednictvím různých informačních médií, nebo přímo, osobně. Práce zastupitele je náročná časově, proto bychom si měli ujasnit, které kanály budeme používat a na které už nám případně čas nestačí. Ne každý dokáže udržovat aktuální svůj web, případně blog či facebook. Neaktuální web ale napáchá víc škody než užítku. Měli bychom si hned zpočátku vytvořit jednoduchou vlastní **komunikační strategii** (jaká média budu používat a jak často, jak toho dosáhnu, kdo mi s tím pomůže) a té se pak držet.

Podívejme se na možnosti komunikace s občany podrobněji. Chceme-li s občany o něčem komunikovat, musíme si nejprve důkladně rozmyslet (nejlépe s nějakou pracovní skupinou), co vlastně od setkání očekáváme – chceme jen informovat? Chceme, aby nám řekli, co si o problému myslí? Chceme s nimi konzultovat? Chceme, aby se stali našimi partnery a mohli spolurozhodovat o řešení nějakého komunálního projektu? **Vždy si musíme ujasnit, nejen co chceme lidem sdělit, ale také to, jakou odezvu od nich potřebujeme, jak je chceme zapojit.** Tomu pak přizpůsobíme metody a prostředky komunikace.

1. Informování

K tomuto nejnižšímu stupni komunikace můžeme použít mnohé metody. Jsou shrnuty **v tabulce**. Při informování je tok informací **jednosměrný**. Informování užíváme, pokud chceme oznámit konání nějakých akcí, stavební uzávěru, ale i co se projednávalo na zastupitelstvu apod. Není však vůbec vhodné, pokud oznamujeme zahájení kácení v parku či výstavbu továrny na hranici katastru. Takové oznámení se nám ihned vrátí jako bumerang.

Stupně zapojení veřejnosti do rozhodování si lze představit jako žebřík:

Radnice se často odvolávají na to, že mají **úřední desku** a tam si občan může vše přečíst. Jen málo občanů však pravidelně navštěvuje úřad (nebo právě sleduje internetovou verzi), aby si přečetli, co je no-



vého na úřední desce. Radnice sice má povinnost některé údaje na desce zveřejňovat, k informování o činnosti nebo o nových plánech ale deska není vhodná, k tomu slouží jiné informační kanály.

Mohou to být například **radniční noviny**, vydávané dnes téměř každou obcí. Lidé v nich nacházejí důležité informace z práce radnice a informace o akcích v obci. Málokdy však noviny informují obyvatele o budoucích rozhodnutích, tedy o tom, že se teprve bude rozhodovat o nějaké důležité záležitosti a že veřejnost může do rozhodování ještě nějak vstoupit, ať už předložením názoru, tlakem na zastupitele, účastí v diskusích. Většinou také mají měsíční uzávěrky, takže nemohou postihnout aktuální neplánované akce. Nezájda v tomto médiu veřejné služby zcela chybí názorová pluralita. Noviny nebývají ani zvláště poutavě psány. Je jen na nás, zda se to pokusíme změnit. Ve větších městech dobře fungují také **informační střediska**.

Unikátní projekt připravilo město Moravská Třebová za pomoci expertů z partnerského města v Nizozemí. V rámci reformy veřejné správy město uvažovalo o vytvoření občanského informačního centra (OIC), kde by na jednom místě byly občanům dostupné veškeré informace i pomoc při vyřizování běžných administrativních záležitostí. V názorovém průzkumu lidé vybírali činnosti a služby, které by měly být v OIC poskytovány. I když se jednalo o značně specifické téma, vrátilo se na radnici téměř 500 vyplněných dotazníků. Na veřejném setkání pak byl vytvořen kompletní seznam úkolů, které by občanské informační centrum mělo plnit. Za místo budoucího sídla OIC byla vybrána budova bývalé střední školy, která právě procházela rekonstrukcí. Na veřejném setkání mohli občané navrhnout i dispoziční úpravy prostoru občanského informačního centra.

Základní informace nachází dnes už velká část občanů na webu. Kvalita **obecních webů** se velmi liší. Chcete-li web zkvalitnit, zkuste se inspirovat příklady ze soutěže o nejlepší webové stránky a elektronické služby měst a obcí¹.

Důležitým zdrojem informací bývá **kabelová televize** nebo **lokální rádio**. Zejména ve větších městech však opět není dobré spoléhat se jen na tyto zdroje. Informace je třeba lidem podstrkovat, nabízet, vnučovat – a stejně se nám nepodaří informovat všechny, s tím se musíme smířit.

*Radnice v Praze – Řepích realizovala projekt **Kvalita života v Řepích**. Cílem bylo zlepšit životní podmínky na sídlišti a zejména zapojit obyvatele do regenerace panelového sídliště. Součástí projektu bylo veřejné setkání v jídelně základní školy, kterého se účastnilo asi 200 občanů. Regenerace sídliště probíhala již delší dobu, v radničních novinách vycházely každý měsíc články, na radnici byla výstavka, informace byly občanům sdělovány na velkých poutačích rozmístěných po sídlišti apod. Přesto, když se starosta na setkání zeptal přítomných lidí, kdo z nich slyšel o tom, že byla zahájena regenerace, zvedlo se k jeho velkému překvapení a rozčarování jen asi 30 rukou.*

Co z toho plyne? Jako občané jsme zavaleni informacemi a naučili jsme se je ignorovat. Jako politici ale nesmíme zoufat a musíme se lidem snažit podat informace co nejvíce možnými způsoby a doufat, že alespoň s některými z nich uspějeme.

Zájem občanů vzbuzují většinou alternativní informační kanály – **výstavy, happenings, dny otevřených dveří**, s nimiž je informování spojeno. Nový a netradiční způsob komunikace je zpravidla účinnější, protože zaujme příjemce sdělení nejen svým obsahem, ale i formou (s ním se třeba dříve nesetkal). Z elektronických metod se dobře osvědčují například **informační sms**, případně (nejen pro osobní prezentaci) **facebook**, jehož prostřednictvím je možné snadno zvát na různé akce nebo informovat.

*Děčínská radnice realizovala projekt **Moje město Děčín**. Cílem bylo zejména podpořit identifikaci obyvatele s městem a také získat jejich názory na možný budoucí vývoj Děčína. Od počátku se do projektu aktivně zapojil ředitel Domu dětí a mládeže. Děti připravily výstavku výtvarných prací. Uskutečnila se výstava fotografií a radnice uspořádala výstavu chystaných projektů. Výsledkem všech těchto aktivit byla velká podpora projektu mezi veřejností. Zapojilo se asi 3500 občanů města.*

Hradec Králové se zabýval v roce 2003 aktualizací strategického plánu na principech udržitelného rozvoje. V rámci aktualizace byla vpracována komunikační strategie s jednotlivými skupinami dotčených osob (podnikatelé, neziskový sektor). Na náměstí byl reali-

zován happening – děti ztvárňovaly pomocí pomalovaných krabic, jak má vypadat město, v němž chtějí bydlet. Akce opět sloužila k upoutání pozornosti a vtažení veřejnosti do projektu.

2. Podávání připomínek

V tomto druhém stupni zapojení veřejnosti už lze otevřít prostor pro její názory. Je to však potřeba učinit **v samém začátku procesu**, než jsou plány na stole, dokud lidé ještě mohou do plánů zasáhnout a ovlivnit je. Pokud předkládáme hotový projekt k podávání připomínek, často se pak pouze bráníme kritice. Tak vypadá (ke škodě všech) nezájímavá například projednávání územních plánů zejména ve větších městech, kde nebyl čas projednat s veřejností jednotlivé připomínky v předstihu. Z projednání odchází frustrovaní občané, kteří sice měli možnost podat námítky, ale dostanou na ně pouze písemnou odpověď do třiceti dnů. Odcházejí však i frustrovaní úředníci a zastupitelé, protože proti davu naštvaných občanů neměli žádnou obranu a nezvolili způsob, jak s nimi konstruktivně diskutovat. Patří sem i jednostranné zjišťování názorů veřejnosti. Většinou pomocí více či méně odborných dotazníků a **sociologických průzkumů**. Průzkum, pokud jsou otázky vhodně položené, nám mnohé napoví a poskytne statisticky podložené názory veřejnosti. Nemůže nahradit osobní komunikaci a vyjasňování si jednotlivých otázek a pojmů. Nevede také ke zvýšení zájmu občana o město, nepřispívá k jeho aktivizaci. Tok informací je opět jednosměrný – od veřejnosti k radnici.

3. Konzultace

Zde úředníci občanům své postupy vysvětlují, informace proudí oběma směry. A mělo by už dojít ke spolupráci.

I v tomto stupni přicházíme před veřejnost s hotovým řešením (projektem), které se snažíme vysvětlit. Veřejnost s námi polemizuje, uplatňuje své návrhy a námítky a my jí vysvětlujeme, jak jsme to mysleli a proč jsme to udělali tak, jak je to popsáno v projektu. Často je tento postup jediný možný, protože na celý projekt nebylo dost času. Často se ale dobře míněná snaha obrátí proti radnici, protože občané jsou stavěni před hotovou věc. Nemohou ji téměř vůbec ovlivnit, mohou ji jen pochopit. S tím musíme počítat a nesmíme být zklamaní, že naši dobře míněnou snahu lidé často nepochopí. Neměli možnost vzít naše řešení za své a ztotožnit se s ním.

V praxi se často zaměňují pojmy konzultace a podávání připomínek. Konzultace lze definovat jako obousměrný komunikační tok, při kterém zpracovatel dokumentu a konzultující subjekty vstupují do

1) <http://zlatyerb.obce.cz>

Metody a techniky

	Tradiční	Inovativní
Aktivní participace	<ul style="list-style-type: none"> • referendum • volby 	<ul style="list-style-type: none"> • plánovací víkend • pracovní skupiny • workshop • občanská porota • sousedské výbory
Konzultace	<ul style="list-style-type: none"> • účast ve výborech a komisích • účast v osadních výborech • názorové průzkumy 	<ul style="list-style-type: none"> • ankety, dotazníkové šetření • rozhovory, telefonická anketa • panel • veřejné setkání • posezení u kávy
Informování	<ul style="list-style-type: none"> • zákon 106/1999 Sb. • úřední deska • účast na jednání zastupitelstva • nahlížení do zápisů z jednání rady 	<ul style="list-style-type: none"> • občanské informační centrum • tisková konference • letáky, brožury, zpravodaje • výstavy a prezentace • hromadná korespondence • telefonní linka

Kontrola
Petice, stížnosti, ombudsman

On-line metody:
E-mailové či sms upozornění,
diskusní forum, on-line
názorové průzkumy, facebook

vzájemné interakce. Podávání připomínek je pouze jednosměrným informačním tokem, kdy zpracovatel sbírá podněty a názory od konzultovaných subjektů, ale nevstupuje s nimi do vzájemné interakce.

4. Partnerství

Obecně lze říci, že pokud občané nedostanou možnost stát se partnery radnice a nemohou spolupracovat, je jejich účast buď mizivá, nebo se projevuje formou opozice – boje proti nějakému rozhodnutí či řešení.

Zkušenosti komunální politici často namítají, že lidé nemají o komunální problematiku zájem, že nemá cenu pořádat setkání s veřejností, lidé stejně neprijdou, pokud nejde o jejich osobní zájem (například o změnu územního plánu dotýkající se jejich pozemku).

Tento přístup veřejnosti se ale většinou týká prvních stupňů žebříku – informování či podávání připomínek, tedy setkání, kde jsou možnosti veřejnosti nějak se podílet a prosadit vlastní názor minimální.

Typickým příkladem je účast na jednání zastupitelstva. Pořad jednání je pro veřejnost často nesrozumitelný, mnohá zastupitelstva (z logických pracovních důvodů) omezují délku vystoupení veřejnosti na 3 – 5 minut apod. Odpovědi dostanou tazatelé často písemně do třiceti dnů. Nelze se divit, že si lidé neberou volno z práce, aby sledovali naše jednání.

A opět je to pro nás výzva – i jednání zastupitelstva může vypadat úplně jinak a být pro lidi otevřené. Je možné například zavést tzv. volný mikrofon – před zahájením zastupitelstva věnovat třeba hodinu dotazům a připomínkám veřejnosti atp. Pokud lidem nabídneme, že mohou do něčeho mluvit, něco mohou ovlivnit, je jejich zájem zaručen.

Chceme-li s občany o něčem jednat a **pozvat je k řešení nějakého problému**, musíme si nejprve důkladně rozmyslet (nejlépe s nějakou pracovní

skupinou), co vlastně od setkání očekáváme. Musíme vědět, v jaké fázi projektu chceme veřejnost zapojit a do jaké hloubky. Od toho se odvíjí vše ostatní – výběr pozvaných odborníků, lidí z radnice, místo i forma diskuse. Můžeme uspořádat **workshop, plánovací víkend, kulatý stůl nebo velké veřejné setkání**.

Plánovací víkend je termín pro strukturované veřejné setkání, na němž se účastníci zamýšlejí nad současnou situací a hledají řešení do budoucna. Na akci je třeba vymezit dostatečný čas – jeden dva dny a realizovat ji přímo na místě, o kterém se

jedná. Má se jí účastnit místní komunita (je nutné ji vhodně pozvat) a má být vedena co nejpříjemnějším a nejkonstruktivnějším způsobem (vhodná je hudba, občerstvení, akce pro menší i větší děti apod.).

Plánovací víkend uskutečnila v roce 2010 Praha 9 ve dvou vnitroblocích. Místní obyvatelé nejprve odpovídali na dotazník, co jim na současném stavu vnitrobloků vadí a jak by je chtěli změnit. Poté se sešli s architektem a zástupci radnice v každém z vnitrobloků a zabývali se možnými řešeními. Architekt jejich návrhy zapracoval do výsledných plánů.

Jak připravíme veřejné setkání

Pracovní skupina nejprve přesně definuje, co a jak se bude na setkání probírat, **co je jeho cílem**, jak mají vypadat výstupy. Dále vytvoří **soupis všech dotčených osob** – lidí a organizací, kteří by měli být pozváni. Začínat asi bude radnicí – kolegy zastupiteli (potřebujeme pro projekt širokou politickou podporu), odbory či odděleními úřadu, pokračovat se bude neziskovými organizacemi (většinou mají na srdci obecné blaho nahlížené z určitého specifického úhlu pohledu). Nezapomeneme ani na ty protestující. Pozveme místní podnikatele (často jsou místními mecenáši a na obci jim velmi záleží), zástupce církví (starají se o staré či sociálně slabé občany). Snadno můžeme oslovit školní mládež, domovy důchodců, různé aktivní spolky (hasiče, zahrádkáře) apod.

Máme cílové skupiny, nyní je třeba připravit informační strategii – rozmyslet **všechny možné informační kanály**, kterými vybrané cílové skupiny dokážeme oslovit. Přemýšlíme také o alternativních formách oslovení – happeningu, výstavě, kulturní akci apod. Zájem můžeme podpořit dotazníky zvučnými na akci, telefonickými rozhovory apod. Vybereme správně **dobu i prostředí** (po pracovní době, příjemně, snadno přístupné místo), prostě vydáme se za lidmi.

Zvážíme i **uspořádání sálu**. Lepší je nedělit se na „my a oni“, ale sedět s lidmi, s nimiž chceme mluvit. Malé občerstvení si můžeme dovolit, příjemná atmosféra. Připravíme **program** jednání a rozmyslíme, jak mají vypadat výstupy a co s nimi pak budeme dělat. Někdy je vhodné si k takovému jednání zajistit i **nezávislého prostředníka**, který může utlumit místní vášně. **Moderování a facilitování** setkání jsou další komunikační dovednosti, které by nebylo na škodu si osvojit. Zde opět odkazujeme na specialisty či literaturu, tato problematika nepatří k jednoduchým. Hodí se i zapisovatel, určitě organizační pomoc, ke každému stolu někdo z radnice, kdo bude řídit diskusi apod.

Vše je připraveno, vzhůru ke stolům!

A teď to nejdůležitější: setkáním s lidmi nic nekončí, ale začíná. **Spolupráce s občany je nekončící proces, v němž nesmíme zklamat**. Návrhy občanů není možné vždy realizovat, vždy je však nutné **komunikovat a informovat**, co se s návrhy lidí děje, jak dále radnice postupuje. Důvěru, vybudovanou otevřenou komunikací, je třeba stále pěstovat a udržovat.

Nejvyšší formou participace je **samospráva – komunita si sama rozhoduje o svých záležitostech**. Do jisté míry už nahrazuje zastupitelskou demokracii. Patří sem například metoda Participatory Budgeting (komunitní rozpočtování), ale i referendum či volby. Radnice například přidělí menší finanční prostředky spolku sousedů na úpravy zeleně v ulici, svěří sdružení matek úpravu dětského hřiště apod. Lidé sami rozhodují nejen o vzhledu hřiště, ale i o tom, která firma a za jaké peníze hřiště upraví. Stavbu také hlídají. Tímto způsobem vznikne projekt, kterého si místní komunita váží a považuje ho za vlastní. V neposlední řadě bylo prokázáno, že dojde k významné úspoře financí. Tento postup u nás není zcela obvyklý. V zahraničí, například v Nizozemí, Německu či severovýchodních státech, je ale celkem běžný.

*Známe je hnutí **Opzoomer Mee v Rotterdamu**. Bylo založeno na přelomu 80. a 90. let jako hnutí obyvatel jednotlivých ulic s cílem zlepšit kvalitu života (bydlení, sociální otázky, ale i vzhled ulic) v jejich okolí. V současnosti je členem asi 1800 Opzoomerstraten (ulic), celkem 16 % obyvatel Rotterdamu. Lze si jej asi nejlépe představit jako uliční výbory, pro něž má město v rozpočtu vyčleněnou část na obyvateli iniciované a realizované projekty zlepšení životního prostředí. Hnutí se postupně rozšířilo i do Dánska.*

Referendum, jenž je u nás možné realizovat na komunální úrovni, je krajní formou řešení problémů a je vlastně důkazem selhání komunikace. (To neplatí například pro referenda ve Švýcarsku.) Přistupuje se k němu většinou při velmi vyhocené situaci. I po úspěšné realizaci referenda vždy zůstane určitá (nespokojená)

část lidí, kteří mají opačný názor. Referendu je dobré předcházet důkladně zvládnutou komunikací, vedoucí k hledání kompromisu.

Volby jsou hlavním mechanismem zastupitelské demokracie, kterým občané vybírají politiky a podílejí se na chodu země. Bylo by však velmi smutné, kdyby se práva občanů na tom, jak se budou podílet na chodu obce, omezovala jen na volby. To musíme mít jako politici stále na paměti. Pokud začneme s voliči komunikovat (prezentovat se) až před volbami, je velká pravděpodobnost, že nám to při volbách dají najevo.

14.2 Jak komunikovat efektivně a předcházet konfliktu

Komunikace s občany může být velmi pozitivní a může nám přinášet uspokojení, má ale také svá úskalí. Při dialogu nezřídka jedna strana nepochopí tu druhou. Může to být způsobeno nevhodnou formou sdělení, neschopností formulovat či naslouchat, verbální neschopností (rétorika), ale i tím, že obě strany mají rozdílné hodnoty. Často do komunikace vstupují předsudky, podezřívavost („stejně nám lžou“), naschvály, osočování i netečnost („proč bych to měl vysvětlovat po desáté“).

V posledních letech se stalo módní chovat se asertivně. **Asertivita** je však často chybně chápána jako úporné prosazování vlastního názoru. Asertivita však je způsob komunikace, kterým člověk vyjadřuje a prosazuje **otevřeně, upřímně a přiměřeně** své myšlenky, city, postoje, názory, a to jak pozitivní, tak negativní. Postupuje tak, aby neporušoval asertivní práva svá ani ostatních lidí.

Dostanete-li se s kolegou zastupitelem, úředníkem, občanem do konfliktu, zkuste vyzkoušené postupy:

- Především zkuste navrhnout, že se nad sporným tématem sejdete znovu zítra (za týden apod., podle toho, jakou prodlevu sporné téma snese). Prudké a pak i vleklé spory bývají často produktem vyhoceného momentu. Spolu s ním může odeznít i celý spor.
- Neprosazujte své řešení za každou cenu, zkuste pochopit názor oponenta a podívat se na věc z jeho strany. Pochopit ale neznamená bezvýhradně souhlasit.
- V konfliktní diskusi naslouchejte. Převahu nad oponentem můžete získat dvěma způsoby: buď si ji „vykřičíte“, nebo budete mlčet a pozorně naslouchat. Vaše neúspěšná snaha přerušit tok soupeřovy argumentace, obracení očí v sloup nebo rádoby sebevědomý úsměv jej dál povzbudí.
- Naslouchejte pozorně, nebo to aspoň zkuste předstírat, přikyvujte. Uvidíte, že oponent bude po

chvíli nejistý a sám vás vyzve k odpovědi. (Tohle nezkoušejte ve veřejné či mediální debatě, kde oponent ve skutečnosti nehovoří k vám, ale k publiku.)

- Ptejte se, nejlépe otevřenými otázkami. Pro pochopení je důležité ptát se a ujišťovat se, že dobře rozumím.

Sedm pravidel pro odstranění konfliktnosti diskuse

1. Váš oponent není nepřítelem, ale partnerem při hledání pravdy.
2. Snažte se porozumět druhému.
3. Tvrzení bez věcných důkazů nevydávejte za argument.
4. Neutíkejte od tématu.
5. Nesnažte se mít za každou cenu poslední slovo.
6. Nesnižujte osobní důstojnost oponenta.
7. Nezapomeňte, že dialog vyžaduje kázeň, a nezaměňujte jej s monologem.

Pravdou je, že na setkání informačního typu většinou přijdou **lidé, kteří jsou proti**. Projednávaná věc je pálí, tak přijdou protestovat. Umění je takovou situaci ustát a případně obrátit ve svůj prospěch.

Co se dá dělat:

- Pokud ještě „nevyjely bagry“, je vždy čas ke **kompromisu**. Jen vy umíte zvážit, zda je kompromis možný a jak velký může být. Lidi uklidníte snahou najít řešení, které bude vyhovovat oběma stranám. Jsou proti dětskému hřišti pod okny? **Nabídněte**, že hřiště bude mít omezený provoz. A k tomu přidejte parkovou úpravu, lavičky.
- Nemá také smysl čelit rozrušenému davu. Zkuste přivést i lidi, kteří jsou pro a **všechny posadit k jednomu stolu**. Nechte na protestujících, ať hledají řešení, ať dávají **návrhy**.
- A především – pokuste se takovým situacím **předcházet včasným zapojením obyvatel do řešení** problémů, které se jich bezprostředně dotýkají. Pozvěte je k diskusi, ještě než se ocitnou plány na stole. Umožněte jim spolurozhodovat. Jen tak získají k projektu vztah, bude to i jejich dílo. A budou spokojeni – vy i oni.

Při větších setkáních určitě narazíme na stálé stěžovatele či **věčné nespokojence**, prostě lidi, s nimiž není snadné vyjít. V takovém případě je třeba odlišit lidi, kteří se dostali díky třeba nevhodnému přístupu úřadů do vyhraněné opozice, ale mají potenciál problém vyřešit a lidi, kteří skutečně potřebují být jen usměrněni, neboť jim nevyhoví nikdy nikdo.

Takové lidi umí zvládnout zkušený moderátor, ale i my můžeme zkusit **několik osvědčených technik**:

- Měli bychom si ujasnit, proč takový člověk vystupuje a proč se snaží nabourat jednání. Může to mít

mnoho příčin – nějaká **stará křivda, egocentrická osobnost** vždy se snažící o uplatnění, ale třeba i **odborník**, který chce za každou cenu prosadit své řešení, protože si myslí, že je jediné správné a ostatní jsou laici.

- Pokud však nic nepomáhá a takový člověk stále narušuje jednání, je dobré ho na jeho chování **důrazně upozornit**. Když ani to nepomůže, **můžeme požádat celý kolektiv**, aby se k jeho chování vyjádřil. Budou-li všichni proti němu, lze předpokládat, že se zalekne a změní svoje chování.
- Nejlepší je ale takového člověka **zapojit do hledání řešení**, jeho kritické náměty změnit v pozitivní návrhy. Snažíme se reagovat jen na věcnou část jeho návrhu/projevu. Nezávislý moderátor je ve výhodě, není ovlivněn historickým vývojem konfliktu. Tím, že věcného protestanta zaměstnáme, dodáme mu důležitost, dáme mu nějakou úlohu, zvýšíme jeho sebevědomí a přetransformujeme jeho negativní emoce v pozitivní práci.

Ve Zlíně proběhl téměř rok trvající projekt, kdy se občané zapojili do regenerace sídliště Bartošova čtvrtě. Sestával z dotazníkového šetření, jímž se zjišťovaly názory veřejnosti na současné problémy sídliště a na jejich možné zlepšení. Proběhla velká informační kampaň a podpurné akce. Na veřejném setkání obyvatelé definovali hlavní problémy a vytvořili skupiny, které se pak několik týdnů zabývaly hledáním řešení (vše za účasti pracovníků radnice a zastupitelů). Plány byly představeny široké veřejnosti na dalším veřejném setkání. Zde se však najednou dostala ke slovu skupinka občanů, kteří s navrženými řešeními nesouhlasili a začali kritizovat radnici. V té chvíli si slovo vzali zástupci pracovních skupin. Svým spoluobčanům popsali celý projekt, sdělili jim, že se kdykoli mohli zapojit a jejich kritiku v této fázi odmítli. Projekt pak byl bez problémů schválen zastupitelstvem.

Zásady pro komunikaci mezi zastupitelem a občany²

- nebojte se komunikovat
- buďte k dispozici
- reagujte na otázky
- nebojte se konfliktů
- chovejte se vstřícně
- zachovejte chladnou hlavu – nenechte se vyprovokovat
- aktivně naslouchejte
- přesně formulujte

Několik konstatování na závěr:

- komunikace je základním nástrojem pro kontakt s veřejností

2) Zdroj: R. Soukupová

- bez komunikace nedocílíme dobrých vztahů s občany
- komunikace je podmínkou úspěšnosti politika

14.3 Komunikace s médii

Někteří politici dokáží s médii velmi dobře komunikovat, jiní mají z médií strach nebo s nimi bojují. Komunální politici mají ale s médii většinou dobré vztahy. Mají zajímavé informace zejména pro místní média. Základem dobré komunikace je slušnost a korektnost. Novináře potřebujeme a oni potřebují nás. Nejsou to naši nepřátelé, neměli by to ale být ani naši blízcí přátelé. Seriózním vztahem k novinářům se můžeme připravit i na situaci, která pro vás v médiích nemusí být příznivá.

Proč bychom se měli chtít dostat do médií? Chceme, aby naše kroky byly pro občany jasné a viditelné, transparentní. Máme odpovědnost vůči voličům a celé společnosti. Potřebujeme veřejnou podporu.

Jak s médii komunikovat? Mnohé obce mají **tiskové mluvčí**, pořádají pravidelné **tiskové konference**, zasílají redakcím **tiskové zprávy**. Ale pozor – dobrý novinář nechce tiskovou konferenci ani mluvčího, chce informaci. A to pokud možno jinou, než mají všichni ostatní. Proto na tiskovkách tak často nezazní téměř žádný dotaz, ale hned po jejím skončení se novináři sesypou na aktéry. Negativní zprávu si novinář vyhledá sám, je to jeho práce. Jak ale máme postupovat, chceme-li dostat do médií sebe či svou pozitivní novinku?

Jak novináře zaujmout? Jako noví zastupitelé začínáme většinou od nuly. Jak tedy navázat dobrý vztah s novináři? Jak jim dát najevo, že děláme dobrou práci a že by o nás měli psát? Nemusí to být tak obtížné. Zatímco my se ptáme, jak připravit svou zprávu, aby zaujala novináře, žurnalista se ptá, jak jeho zpráva zaujme čtenáře.

Jestliže naše obec získá dotaci na kanalizaci, o kterou jsme usilovali dvě volební období a strávili měsíce života objížděním úředníků, sháněním podpory, připadá nám taková zpráva jako událost dekády. Pro námi vyhládnutého novináře ale může jít o naprosto nezajímavou věc. Zajímavou mu ji musíme udělat. Především se musíme zbavit největší chyby ve styku s médii – nezáživného „úředního“ vyjadřování. Pokud se vám nepodaří oslovit novináře přímo, zkuste jiný kanál – dobře zpracovaná zpráva s obrazovou dokumentací, případně s připraveným citátem (vaším, kolegy, starosty apod.) může zaujmout. Natočte krátké video, pošlete něco nečekaného, neobvyklého. Novináři můžete nabídnout dohodu – pokud se věci bude věnovat, bude on jediný dostávat exkluzivní informace.

Zpráva, která zaujme³

Média opravdu nestojí o zprávy začínající „Bruntálská Lhota zabezpečila finanční prostředky na realizaci úseku A kanalizační sítě.“ Jiné už to je se zprávou, jejíž titulky říká „Prodavačky z obchodu si kanál vymodlily“ a zpráva například pokračuje: „Šest prodavaček potravin z obchodu na návsi v Bruntálské Lhotě nepřijde o práci. Ještě před měsícem jim přitom bezprostředně hrozilo, že se ocitnou bez zaměstnání, neboť provoz lhotského obchodu bez napojení na kanalizaci nevyhovoval hygienickým normám a měl být uzavřen. Peníze se ale nakonec přece jen našly. Někteří z místních dokonce hovoří o zázraku. Jak jste si mohli přečíst i v našich novinách, prodavačky se tehdy rozhodly na svůj problém upozornit originální akcí: rozslaly sdělovacím prostředkům i příslušným úřadům pozvánky na veřejnou modlitbu za kanalizaci ve lhotském kostele.“

Pak je citován kněz, že ho nápad trochu překvapil, ale zároveň nadchl, a že mu celou dobu věřil. Následuje šťastná prodavačka a na závěr i jedna z rodin, na jejímž příkladě se ukáže, že kanalizace pomůže nejen byznysu, ale především obyčejným lidem.

Že jste peníze sehnali vy, kolik to bylo a od koho, klidně přidáme až na samotný konec.

Zajímavou zprávu lze udělat téměř z čehokoli. Jen je dobré **plánovat dopředu** (patrně nikoli modlitbu, ale třeba nějaký happening či netradiční oslavu, která zprávu ztraktivní) a hlavně **poslat zprávu včas**. Tedy v den, kdy k události došlo. O den později ztratíte deníky, rádia, televize, o čtyři dny později i týdeníky a veškerá média, která dbají na profesionalitu své práce.

Jak vypadá zajímavá zpráva? Liší se nějak od ostatních – zaujme. Má atraktivní námět anebo je příjemci sdělení atraktivním způsobem podána. Obsah v ní není líčen chronologicky, ale od nejzajímavějšího k nejméně zajímavému, anebo od nejdůležitějšího, nejkonkrétnějšího až k širokému kontextu aktuální události. Obsahuje jasnou a pro každého pochopitelnou informaci – není výčtem dat či technickou zprávou. Je aktuální – zpráva je novinka. S nabídkou sdělení o tom, co se stalo minulý týden, uspějete maximálně u měsíčníku. Chcete-li médiím nabídnout starou zprávu, musíte ji „oživit“ nějakou novinkou, následnou událostí, která se právě děje. Slibuje pokračování – lze o ní psát i příště, nějak se vyvíjí.

Jak se vyrovnat se zkreslením informací, lži a útoky

Stává se, že novinář nepochopí informaci nebo ji omylem nějak zkreslí. Je to nepřijemné. Upozorněte ho, příště si dá větší pozor. Pokud ovšem vyjde zpráva

3) Podle V. Sochora, Český rozhlas

zcela nepravdivá či hrubě zkreslující situaci, je na místě se bránit. Je možné obrátit se na redaktora nebo šéfredaktora a požadovat nový článek. V nejlepším případě redakce sama uvede věc na pravou míru. Pokud se to nepodaří, lze svolat tiskovou konferenci a pokusit se přítomným novinářům vše vysvětlit znovu.

V krajní situaci lze využít zákonné prostředky:

- Domáhat se **zveřejnění odpovědi podle tiskového zákona**. Vydavatele musíte požádat písemně do třiceti dnů od uveřejnění článku, vydavatel musí odpověď zveřejnit do osmi dnů od doručení vaší žádosti.
- Odvolávat se na své právo na **ochranu osobnosti** na základě občanského zákoníku.
- Bránit se pomluvě i podle trestního zákona.

Cesta práva je zdoluhavá a většinou nepřináší očekávané výsledky, jakkoli nám to může připadat nespravedlivé a můžeme se cítit poškozeni. Stejně jako při jakémkoli jiném konfliktu i zde platí, že nejlepší variantou je dohodnout se s novinářem či redakcí.

Stručné zásady komunikace s novináři:

- nebojte se s nimi komunikovat
- buďte pro novináře k dispozici
- reagujte na všechny otázky
- jestliže se vyskytne problém, k němuž se chcete vyjádřit, buďte aktivní
- chovejte se k novinářům neutrálně
- chovejte se vstřícně, i když se ocitnete v nepříliš příznivé situaci
- nebojte se konfliktů
- pokud jste osloveni novinářem a nejste schopni okamžitě odpovědět, ozvěte se co možná nejdříve, neboť novináři obvykle pracují s napjatými termíny
- jedinou šancí, jak ovlivnit případně negativní vyznění článku, je předložit rychle správné údaje

14.4 Poskytování informací

Jednou ze základních podmínek pro pozitivní vnímání volených orgánů občany obce (pro veřejnou kontrolu činnosti obecních orgánů) je co nejširší transparentnost správy obce, tedy co nejširší zpřístupňování informací vypovídajících o činnosti obce. To ostatně vyjadřuje i Listina základních práv a svobod⁴ a navazující zákon⁵, jenž vymezuje základní právní rámec pro informování o činnosti obce (případně o činnosti obcí zřízených nebo založených právnických osob).

Obec jako subjekt povinný poskytovat informace
Zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá povinnost poskytovat informace tzv. **povinným**

subjektům, mezi které řadí státní orgány, **územní samosprávné celky a jejich orgány** a tzv. veřejné instituce⁶. Obec jako územní samosprávný celek tedy je povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona, a je proto povinna za podmínek jím stanovených informace o své činnosti poskytovat.

Ze zákonného vymezení by se mohlo zdát, že samostatnými povinnými subjekty jsou též jednotlivé obecní orgány (zastupitelstvo, rada, starosta atd.), nicméně za povinný subjekt je třeba podle převažujících právních názorů považovat obec jako celek, která při poskytování informací jedná svými orgány. To má významné praktické dopady, neboť je-li žádost o poskytnutí informací adresována zastupitelstvu obce, není samozřejmě porušením zákona, pokud ji vyřídí obecní úřad nebo starosta.

Co se rozumí informací a jakým způsobem ji obec poskytuje

Předmětem povinnosti obce podle zmíněného zákona 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“, z hlediska zákona má význam pouze to, zda se informace vztahuje k působnosti obce a zda jí obec disponuje.

Zákon vymezuje informaci, zjednodušeně řečeno, jako jakýkoli zaznamenaný **obsah** nebo jeho část v jakékoli podobě a na jakémkoli nosiči⁷. Informací tedy bude písemný záznam na listině, záznam uložený elektronicky (například datový soubor) nebo záznamy zvukové, obrazové nebo audiovizuální (například zvuková nahrávka zasedání zastupitelstva). Předmětem informační povinnosti tedy striktně vzato nejsou dokumenty, ale údaje v nich obsažené. V praxi se ovšem tento rozdíl obvykle stírá a žádosti o poskytnutí informací zpravidla zní právě na vydání konkrétního dokumentu (například kopie smlouvy, zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, záznamu o jednání starosty apod.), což je samozřejmě forma přípustná. Takové žádosti je pak nutné chápat jako žádosti požadující vydání všech informací, které jsou v daném dokumentu obsaženy. Informace se podle zmíněného zákona poskytují dvěma způsoby: **zveřejněním** (povinným nebo dobrovolným) a **na základě žádosti o poskytnutí informací**, podávaných konkrétními žadateli. Zákon přitom za

4) v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod ukládá všem státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, a to za podmínek, které stanoví zákon

5) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

6) § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (v § 2 odst. 2 jsou pak vymezeny i některé další povinné subjekty)

7) § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

zveřejněnou informaci považuje takovou, která může být vždy znovu vyhledána a získána, což je například informace vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, informace vystavená na úřední desce nebo s možností dálkového přístupu⁸. Zveřejněná informace je tedy ta, kterou si může každý zájemce v daném okamžiku sám zjistit, aniž by musel podávat konkrétní žádost o poskytnutí informací.

Povinné a dobrovolné zveřejňování informací

Zákon také vymezuje okruh informací, které je obec **povinna zveřejňovat**. Především ukládá, aby obec *ve svém sídle a ve svých úřadovnách* zveřejnila základní zákonem stanovené údaje o své činnosti⁹, mezi které patří mj. *důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost, popis organizační struktury, přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, sazebník úhrad za poskytování informací, adresu elektronické podatelny apod.* Tyto informace musí být zveřejněny v sídle obce, tedy v budově obecního úřadu, a případně na všech dalších pracovištích, kde dochází ke kontaktu s veřejností (například na služebnách obecní policie). Informace se zpravidla zveřejňují na úřední desce nebo na informační tabuli v sídle obecního úřadu, je ovšem možné postupovat i tak, že v sídle obecního úřadu je k dispozici „složka“, která tyto informace obsahuje a k níž je volný přístup (například nelze-li z kapacitních důvodů zveřejnit informace na informační tabuli).

Obec je dále povinna *ve svém sídle v úředních hodinách zpřístupnit* (například na požádání u pracovníka obecního úřadu) *právní předpisy vydané v rámci své působnosti* (tj. nařízení a obecně závazné vyhlášky) *a seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční a strategické povahy*¹⁰ (mezi takové dokumenty se řadí například i rozpočet obce).

Veškeré tyto informace je obec povinna současně zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup¹¹ a v předepsané struktuře¹². Jelikož dosud nebyl vydán další prováděcí předpis, na jehož základě by byla tato povinnost plněna předáním portálu veřejné správy, splní obec svou povinnost tím, že příslušné informace umístí na své internetové stránky nebo na jiném jí využívaném portálu. V praxi se obvykle postupuje tak, že obec zveřejní informace na internetových stránkách a identické informace pak vytiskne a zpřístupní i ve svém sídle.

Zákon dále ukládá povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup veškeré informace, které byly poskytnuty na základě individuálních žádostí¹³ (pokud byly informace poskytnuty v jiné než elektronické podobě nebo jedná-li se o mimořádně rozsáh-

lé elektronické informace, zveřejní se jen doprovodná informace vyjadřující obsah poskytnutých informací). Obec je oprávněna (nikoli povinna) **dobrovolně zveřejňovat** jakékoli další informace, které se vztahují k její působnosti, a to v zásadě podle svého volného uvážení¹⁴. Žádný zákon například obecně neukládá povinnost zveřejňovat zápisy nebo usnesení z jednání zastupitelstva nebo rady obce nebo podkladové materiály pro tato jednání anebo uzavřené smlouvy. Obec se však může sama rozhodnout, že tyto informace nad rámec své zákonné povinnosti zveřejní. Jediné omezení pak spočívá v tom, že zveřejněny nemohou být ty informace (jejich části), u nichž to zákon o svobodném přístupu k informacím zakazuje. To znamená, že například při zveřejnění zápisu zasedání zastupitelstva obce musí být z tohoto zápisu odstraněny osobní údaje nebo obchodní tajemství a zápis lze zveřejnit až po této úpravě. Přitom platí jednoduché pravidlo – informaci, kterou by bylo možno poskytnout na základě žádosti, lze v této podobě i zveřejnit.

Poskytování informací na základě žádosti

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 komunikací¹⁵, tedy například přes internet nebo telefon. Není-li žadatel spokojen s ústní odpovědí a na poskytnutí informace trvá, musí žádost podat písemně. Naopak, je-li žádost podána písemně (a to i prostřednictvím e-mailu), je povinností obce ji vyřídit procesním postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁶. Za řádně podané písemné žádosti se považují i žádosti doručené povinnému subjektu elektronickou poštou, aniž by byla datová zpráva opatřena zaručeným elektronickým podpisem. Elektronicky podaná žádost však musí být doručena na (funkční a zveřejněnou) adresu elektronické podatelny obce; jinak ji není třeba považovat za žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a není ji tudíž nutné podle tohoto zákona procesně vyřizovat¹⁷. Žádost samozřejmě lze podat i prostřednictvím datové schránky obce.

8) § 3 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím

9) § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

10) § 5 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím

11) § 5 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

12) Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

13) § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

14) § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

15) § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím

16) § 14 a násl. zákona o svobodném přístupu k informacím

17) § 14 odst. 3 a 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

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 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žadatel se musí řádně identifikovat (jménem, datem narození, adresou místa trvalého pobytu nebo bydliště, názvem právnické osoby, jejím identifikačním číslem, adresou sídla). V žádosti musí být též adresa pro doručování, pokud se liší od adresy trvalého pobytu nebo sídla (adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa, tedy e-mail, z něhož byla žádost podána). Pokud žádost neobsahuje identifikační údaje žadatele a brání-li tento nedostatek vyřízení žádosti (například vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti), lze žadatele do sedmi dnů ode dne doručení žádosti vyzvat k doplnění¹⁸. Pokud žádost nedostatečně vymezuje požadované informace (je příliš obecná, je nesrozumitelná nebo není zřejmé, jaká informace je požadována), lze žadatele ve stejné lhůtě vyzvat k upřesnění žádosti¹⁹. Pokud nebyla žádost o informaci podána prostřednictvím elektronické podatelny nebo z ní není zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a také pokud neobsahuje adresu pro doručování, pak se takové podání bez dalšího založí²⁰.

Je-li žádost bez vady, nebo byly-li vady nastíněným postupem odstraněny, lze přistoupit k jejímu věcnému vyřízení. Žadatele lze do sedmi dnů ode dne přijetí žádosti **odkázat na zveřejněnou informaci**²¹ (pokud ovšem žadatel trvá na přímém poskytnutí informace, povinný subjekt mu ji musí vydat). Pokud se žádost nevztahuje k působnosti obce, je na místě žádost odložit a tuto odůvodněnou skutečnost sdělit žadateli do sedmi dnů ode dne doručení žádosti²². Není-li na místě žádost vyřídit žádným z těchto způsobů, musí obec vyhledat požadované informace tak, aby je mohla do 15 dnů ode dne obdržení žádosti žadateli poskytnout. Tuto lhůtu lze prodloužit o dalších deset dnů, ale pouze ze zákonem stanovených důvodů²³. Všechny lhůty podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou 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**. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž²⁴ vymezuje konkrétní zákonné důvody, které vylučují zpřístupnění požadované informace. Mezi nejdůležitější z nich patří *ochrana osobních údajů a ochrana soukromí fyzických osob*²⁵, *dále ochrana obchodního tajemství*²⁶, *ochrana důvěrnosti majetkových poměrů*²⁷, *ochrana nových informací (podkladových materiálů)*²⁸, *ochrana informací získaných od třetích osob*²⁹, *ochrana informací, které se vztahují výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu*³⁰ a *ochrana informací o rozhodovací pravomoci soudů s výjimkou rozsudků*³¹. Pokud nastane důvod pro poskytnutí

požadovaných informací, ukládá zákon jednak povinnost odmítnout žádost v rozsahu, v němž nebudou informace zpřístupněny, správním rozhodnutím³². Týká-li se zákonný důvod pouze části požadovaných informací, musí se současně poskytnout veškeré ostatní informace, na než se zákonná ochrana nevztahuje.

V praxi se lze setkat se **žádostmi o poskytnutí kopií smluv uzavřených obcí**. Takovou smlouvu je třeba poskytnout, avšak bez uvedení zákonem chráněných skutečností, tedy po vyloučení obchodního tajemství, osobních údajů apod. Pokud má smlouva obsahovat 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. V praxi je pak vydána smlouva s anonymizovanými částmi obsahujícími obchodní tajemství. Vždy je však nutné poskytnout údaje o rozsahu a příjemci veřejných prostředků.

Jinými typickými žádostmi jsou **žádosti o poskytnutí kopií usnesení a zápisů z jednání rady nebo zastupitelstva obce**. I tyto dokumenty obsahují informace a i tyto dokumenty je nutné vydat po odstranění chráněných údajů (obvykle osobních údajů). Tyto údaje však není třeba odstraňovat v případě osob, které k nim mají na základě zákona o obcích neomezený přístup. Například v případě zápisu a usnesení zastupitelstva obce a usnesení rady obce jsou těmito osobami občané obce a některé další osoby³³.

Praxe zná i **žádosti o poskytnutí podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva nebo rady obce**. I na jejich poskytnutí je právní nárok, a to za podmínek stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím. Naopak plně ochráně budou podléhat údaje **o platu a odměnách zaměstnanců obce**.

Z ochrany osobních údajů i obchodního tajemství jsou vyloučeny určité základní údaje o čerpání veřejných prostředků³⁴. S výjimkou zákonem zmíněných případů je proto vždy nutné poskytnout údaj

18) § 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím

19) § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím

20) § 14 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

21) § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

22) § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím

23) § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

24) § 7 až 11 zákona o svobodném přístupu k informacím

25) § 8a a 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

26) § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím

27) § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím

28) § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím

29) § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

30) § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím

31) § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím

32) § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

33) § 16 a 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

34) § 8b a § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím

o rozsahu a příjemci veřejných prostředků (v případě fyzické osoby zákon přímo určuje, že se poskytnou údaje v rozsahu jméno, příjmení, datum narození, obec trvalého pobytu a výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků).

Obec je v souvislosti s poskytováním informací oprávněna požadovat **úhradu nákladů za poskytnutí informací**. Podmínkou je, že vydala sazebník úhrad, jak jí zákon ukládá³⁵, a že požadavek na úhradu nákladů uplatnila před uplynutím lhůty pro poskytnutí informací. Zákon umožňuje požadovat úhradu nákladů za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informace žadateli a za čas strávený mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací³⁶. Žadatel musí být o výši úhrady předem písemně informován, přičemž určení výše úhrady musí být zdůvodněno³⁷. Žadatel má pak možnost úhradu zaplatit (do 60 dnů od doručení výzvy) nebo podat stížnost proti její výši³⁸ anebo od žádosti upustit, takže povinný subjekt po uplynutí šedesáti dnů žádost odloží. Poskytnutí informací je podmíněno zaplacením úhrady. Zákon bohužel v nyní platném znění neumožňuje žádat zálohu na úhradu nákladů, tedy zaplacení určité částky před tím, než jsou informace obcí vyhledány.

Obec žádosti o poskytnutí informací vyřizuje buď v samostatné, nebo v přenesené působnosti, a to v závislosti na předmětu požadované informace³⁹. Poskytování informací je přitom nutné považovat nikoli za výkon určité specifické agendy, ale za **integrální součást výkonu působnosti**, již se informace týkají. Například poskytování informací z působnosti stavebního úřadu je součástí výkonu působnosti tohoto úřadu.

Prostředky ochrany žadatelů proti nesprávnému vyřízení žádosti obcí

Jestliže obec žádost o poskytnutí informací nevyřídí v zákonem stanovené lhůtě vůbec nebo má-li žadatel za to, že žádost nebyla vyřizována řádně, tedy že nebyly poskytnuty veškeré požadované informace, může podat na postup obce **stížnost**⁴⁰, a to do třiceti dnů ode dne, kdy obci uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Stížnost se podává u obce, která jí může do sedmi dnů vyhovět a informace poskytnout nebo žádost rozhodnutím odmítnout. Pokud tak neučiní, musí ji ve stejné lhůtě předat krajskému úřadu, jenž do patnácti dnů přezkoumá postup obce a buď jej potvrdí, nebo obci přikáže, aby žádost znovu vyřídila, a to ve lhůtě ne kratší patnácti dnů. Případně žádost převezme a vyřídí ji, jde-li o informace z přenesené působnosti obce.

Jestliže žadatel nebude souhlasit s výši úhrady nákladů, může proti ní rovněž podat stížnost⁴¹, a to do třiceti dnů ode dne doručení výzvy k úhradě nákladů. Pokud obec v sedmi dnech stížnosti nevyhoví,

předá ji krajskému úřadu, jenž do patnácti dnů buď její výši potvrdí, nebo ji sníží, anebo obci přikáže, aby zjedнала nápravu (a stanovila novou výši). Zákon ukládá zvláštní povinnost zveřejnit každé rozhodnutí o stížnosti na výši úhrady způsobem umožňujícím dálkový přístup⁴².

Jestliže obec žádost správním rozhodnutím zcela nebo zčásti odmítla, protože informace nebylo přípustné poskytnout, může žadatel podat do patnácti dnů **odvolání**, o němž rozhoduje opět krajský úřad, a to v patnáctidenní lhůtě (obec má ode dne doručení odvolání patnáct dní na to, aby spis předala krajskému úřadu)⁴³.

Výroční zpráva

Zákon o svobodném přístupu k informacím dále každému povinnému subjektu a tedy i každé obci ukládá povinnost zpracovat a do 1. března následujícího roku zveřejnit **výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací**, která obsahuje⁴⁴ především počty podaných žádostí o informace, počty vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádostí, podaných odvolání apod. Výroční zpráva se zveřejňuje v rámci povinně zveřejňovaných informací a musí být zpřístupněna rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup⁴⁵.

Zákon o právu na informace o životním prostředí

Kromě zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje přístup k informacím též zvláštní zákon o právu na informace o životním prostředí⁴⁶. Je-li po obci požadována informace o životním prostředí⁴⁷, postupuje obec přímo podle tohoto zvláštního zákona a užití zákona o svobodném přístupu k informacím je vyloučeno. V této souvislosti je třeba upozornit, že neposkytnutí informací podle zákona o právu na informace o životním prostředí v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě má za následek vydání „fiktivního“ rozhodnutí o odepření informací, včetně možnosti žadatele podat proti takovému rozhodnutí odvolání⁴⁸, o němž by rozhodoval krajský úřad.

35) § 5 odst. 1 písm. f) zákona o svobodném přístupu k informacím

36) § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

37) § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

38) § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím

39) § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

40) § 16a odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o svobodném přístupu k informacím

41) § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím

42) § 5 odst. 1 písm. i) zákona o svobodném přístupu k informacím

43) § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím

44) § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím

45) § 5 odst. 1 a 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

46) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž provádí čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

47) Co se rozumí informací o životním prostředí, je vymezeno v § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí

48) § 9 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí

14.5 Ochrana osobních údajů

Ačkoli se to může zdát na první pohled poněkud nelogické, nedílnou součástí komunikace obce s občany je i otázka ochrany osobních údajů, tedy správné rozhodování o tom, jak správně nakládat s informacemi, se kterými přijdete při výkonu své funkce do styku. Tato problematika se zdá být – i po téměř deseti letech od uvedení do našeho právního řádu – stále trochu „strašákem“ či nežádoucí přítěží a někdy naopak vhodnou výmluvou. Pravidla stanovená pro ochranu osobních údajů však slouží výhradně k ochraně osobnosti a soukromí jak obyvatel obce, tak jejích představitelů. S problematikou ochrany osobních údajů se dříve či později setká každý, kdo se na aktivitách obce podílí.

1. Právní předpisy a nezbytná terminologie

Ochrana osobních údajů je součástí ústavně garantovaného práva na ochranu osobnosti a soukromého života⁴⁹ a vychází z mezinárodních dokumentů⁵⁰, které je ČR povinna respektovat, popřípadě zapracovat do svého právního řádu.

Uvedené ústavní právo blíže rozvádí zákon o ochraně osobních údajů⁵¹, který stanoví práva a povinnosti při jejich zpracování. Hlavním smyslem těchto povinností je ochrana před zneužitím osobních dat, respektive ochrana jejich „nositele“ před důsledky takového zneužití. Zákon o ochraně osobních údajů se vztahuje téměř na veškerou činnost obcí, a to bez ohledu na to, zda jde o činnost v rámci samostatné nebo přenesené působnosti. Uvedený zákon platí pro informace zpracovávané manuálně (tj. v papírové formě) i na ty zpracovávané pomocí výpočetní techniky.

Co je vlastně osobní údaj? Jakákoli informace, kterou lze vztáhnout (přičadit) ke konkrétní fyzické osobě (nikoli právnické osobě!). Osobním údajem tak není pouze jméno, příjmení a adresa nebo rodné číslo, ale například i informace o výši platu nebo rodinných poměrech, anebo i o velikosti bot, pokud takové údaje lze přiřadit k určité osobě. Některé kategorie informací jsou potom označeny jako **citlivé údaje**, neboť s ohledem na jejich charakter lze předpokládat, že jejich zneužitím by došlo k většímu zásahu do práv dotčených osob, a těm se poskytuje zvýšená ochrana (například údaje o zdravotním stavu nebo etnickém původu)⁵².

Správce osobních údajů je ten, kdo rozhodl o tom, že konkrétní zpracování osobních údajů bude probíhat a jakým způsobem, anebo také ten, komu určité zpracování osobních údajů ukládá zákon. Obec je správcem osobních údajů jak při výkonu zákonem svěřených kompetencí a oprávnění (například vedení matriky anebo řízení o přestupku), tak i v případě, kdy v rámci samostatné působnosti vykonává zákonem výslovně nepředvídanou činnost (například ceny

udělované obcí v rámci nejrůznějších soutěží či projektů).

V případech, kdy správce zapojí do své činnosti další subjekty, které na základě jeho pokynu zpracovávají osobní údaje, jde o zpracovatele osobních údajů. I na ně se – při výkonu svěřené agendy – vztahují veškeré povinnosti podle zákona o ochraně osobních údajů.

V praxi budou případy, kdy by se obec nacházela v postavení zpracovatele, jen velmi výjimečně; mnohem častěji se stane, že obec v postavení správce osobních údajů bude spolupracovat se zpracovatelem (například se společností zajišťující pro ni účetní a mzdovou agendu nebo vyhodnocení zadané zakázky či projektu). V takovém případě – tj. pokud obec předává osobní údaje jinému subjektu, který pro ni zajišťuje určité úkoly – je třeba věnovat výběru tohoto partnera patřičnou pozornost, aby se vyloučilo zneužití dat. Vzájemný vztah správce a zpracovatele je také třeba upravit⁵³ v písemné smlouvě. Ta jednoznačně vymeze zejména to, jakou činnost a po jakou dobu má tento zpracovatel vykonávat. Nedílnou součástí smlouvy musí být i záruky zpracovatele ohledně řádného zabezpečení osobních údajů.

2. Základní zásady ochrany osobních údajů

V rámci této kapitoly nelze podat zevrubný výklad všech povinností vyplývajících ze zákona o ochraně osobních údajů, ale ty základní můžeme shrnout. Předně každé využívání informací o fyzických osobách musí mít svůj zákonný právní titul, tj. musí být **opodstatněné**⁵⁴. Osobní údaje „patří“ tomu, koho se týkají, a proto by ke každému jejich zpracování měl být získán **souhlas** této osoby. Současné jsou však vyjmenovány situace, kdy takového souhlasu není zapotřebí – mezi ně patří především plnění zákonem uložené povinnosti (například při vedení nejrůznějších registrů, evidencí či matrik). Další situací, kdy není zapotřebí souhlas se zpracováním osobních údajů, je jednání na základě smlouvy uzavřené se subjektem údajů nebo ochrana práv jiných osob (například majetku obce).

49) Čl. 10 Listiny základních práv a svobod, jehož odst. 3 výslovně zmiňuje i právo na ochranu před nezákonným zpracováním osobních údajů

50) Především jde o Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu Rady Evropy na ochranu osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (č. 108) a Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a s volným pohybem těchto údajů.

51) Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

52) Úplný výčet citlivých údajů je uveden v § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů.

53) V souladu s § 6 zákona o ochraně osobních údajů

54) § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, resp. § 9 tohoto zákona pro případ citlivých údajů

Souhlasem se podle zákona o ochraně osobních údajů⁵⁵ rozumí standardní právní úkon podle občanského zákoníku (tj. musí se jednat o svobodný, zřejmý a vědomý projev vůle ve vztahu ke zpracování osobních údajů). Udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů je dále vázáno na splnění informační povinnosti⁵⁶: ten, kdo má souhlas udělit, musí být předem seznámen se základními parametry zamýšleného zpracování, jako je jeho účel, rozsah údajů, správce údajů a období. Zákon nestanoví, jakou formu má souhlas se zpracováním osobních údajů mít (tj. neříká, že musí být například písemný), nicméně klade na souhlas ještě další podmínku⁵⁷, a to prokazatelnost po celou dobu zpracování. Každý, kdo osobní data zpracovává na základě souhlasu dotčených osob (subjektů údajů), musí být tedy schopen existenci takového souhlasu prokázat. Je zřejmé, že písemná (nebo jiná uchovatelná) forma souhlasu je z hlediska této podmínky nevhodnější. V praxi obvykle postačí podpis příslušné žádosti, formuláře či smlouvy, kde bude současně uvedeno, že podpisem se dává souhlas se zpracováním osobních údajů a současně jsou uvedeny alespoň základní informace v zákonem požadovaném rozsahu.

S určitým zjednodušením lze říci, že na **činnosti obce** spadající do oblasti přenesené působnosti se bude vždy vztahovat **výjimka** umožňující zpracovat potřebné osobní údaje bez souhlasu s odkazem na plnění zákonné povinnosti. Obdobně i v oblasti samostatné působnosti bude většina agendy spadat pod tuto výjimku. Mohou se však vyskytnout i situace, kdy to jinak než se souhlasem nepůjde. Příkladem může být zveřejnění výsledků soutěže pořádané obcí v obecním tisku nebo na internetu.

Zákon obsahuje několik zásadních principů, které je nutno dodržet bez ohledu na to, zda ke zpracování osobních údajů dochází se souhlasem subjektu údajů anebo v rámci zákonem dovolené výjimky⁵⁸. Jde především o povinnost shromažďovat jen takové osobní údaje, které jsou k dosažení sledovaného účelu **skutečně nezbytné** (tj. jen minimální, nezbytný rozsah dat), dále povinnost uchovávat osobní údaje jen **po potřebnou dobu** k naplnění stanoveného cíle a dále povinnost využívat osobní údaje jen **v souladu s účelem**, pro který byly shromážděny (tj. data získaná v rámci jedné agendy je nutno vést odděleně od ostatních a nelze je volně využívat jinde, a to ani v případě, že se stále bude jednat o výkon přenesené či naopak samostatné působnosti).

Uvedené principy mj. znamenají, že žádný představitel nebo zaměstnanec obce nemá automaticky z titulu své pozice či funkce přístup ke všem informacím, se kterými obec pracuje. **Osobní údaje mohou být dostupné pouze těm, kteří je skutečně potřebují pro svou činnost.**

Osoby, o jejichž údaje jde, mají **právo na informace** o tom, zda a jaké osobní údaje jsou o nich zpracová-

vány, a dále **právo požadovat opravu nebo i výmaz** dat v případě, kdy se domnívají, že zpracování není v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů⁵⁹. Právo na informace, zda a jaké údaje jsou zpracovávány, může dotčená osoba uplatnit vždy a vždy je třeba jí v rozumné lhůtě vyhovět – tj. požadovanou informací poskytnout. Naopak právo na opravu či výmaz dat spočívá v uplatnění tohoto nároku, ale nikoli automaticky v provedení požadovaných změn (pokud není subjekt údajů s vyřízením své žádosti spojen, má právo se obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů).

Dodržování všech povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů může kontrolovat Úřad pro ochranu osobních údajů, který je kompetentní i k sankcím za zjištěná pochybení.

3. Zabezpečení dat

Kromě správců a zpracovatelů ukládá zákon některé povinnosti také jejich zaměstnancům, respektive osobám v obdobném postavení, které se při své práci s osobními údaji seznámí⁶⁰. Především je každý správce i zpracovatel údajů povinen přijmout **veškerá opatření (organizační i technická)**, aby se zamezilo neoprávněnému přístupu k osobním údajům, jejich ztrátě nebo zneužití. Každý, kdo zpracovává osobní údaje, je povinen zhodnotit dané okolnosti a všechna – předvídatelná – rizika eliminovat přijetím vhodných opatření (od zámků na dveřích, přes jasná pravidla pro přístup osob k dokumentům s osobními údaji až po logovaný přístup do informačních systémů).

Obvykle se tato povinnost plní prostřednictvím interních norem, pracovních a organizačních řádů či pokynů vedoucích pracovníků. Povinnost řádně zabezpečit osobní údaje je splněna jen tehdy, když jsou potřebná opatření nejen přijata (tj. schválena a popsána), ale také důsledně provedena v praxi a jejich dodržování kontrolováno.

Řádné zabezpečení osobních údajů skutečně nelze podceňovat ani tam, kde agendu obce vykonává řečeno s nadsázkou jedna osoba na půl úvazku. Zaměstnancům zákon ukládá povinnost zachovávat mlčenlivost o osobních údajích, se kterými přijdou v práci do styku, a také o bezpečnostních opatřeních, která zaměstnavatel přijal pro ochranu dat. Tato povinnost mlčenlivosti platí i po ukončení pracovního vztahu, a to fakticky bez časového omezení.

55) § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů

56) v rozsahu podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů

57) v už citovaném § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů

58) § 5 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů

59) § 12 a 21 zákona o ochraně osobních údajů

60) § 13, 14 a 15 zákona o ochraně osobních údajů

4. Zveřejňování informací obcí

Informování o zasedáních orgánů obce

Příprava programu, zasedání orgánů obce a následné vyhotovení zápisů (a jejich zpřístupnění či zveřejnění) jsou často spojeny s osobními údaji. Už ve fázi přípravy jednání zastupitelstva má obecní úřad povinnost⁶¹ informovat alespoň sedm dní před zasedáním o místě, době a navrženém programu zasedání. Přitom je nutno odůvodněně dospět k závěru, že primárním smyslem této zákonné povinnosti je informovat o činnosti a záměrech obce, nikoli o osobách, kterých se tato věc týká. Zákony upravující činnost obce nestanovují povinnost zveřejňovat informace o navrženém programu včetně osobních údajů. A tak lze o programu informovat v obecné rovině, tedy bez osobních údajů.

Podle příslušných paragrafů zákona o ochraně osobních údajů lze osobní údaje v rámci informace o programu zasedání zastupitelstva obce uvést pouze se souhlasem dotčených osob. Nicméně spoléhat, že v tomto případě dotčené osoby poskytnou svůj souhlas se zpracováním osobních údajů, by bylo komplikované a často i nemožné⁶². Je proto na místě postupovat spíše tak, aby souhlas zapotřebí nebyl, v daném případě se zveřejnění osobních údajů zcela vyhnout.

V souladu s požadavky zákona o ochraně osobních údajů je postup, kdy v rámci zveřejňované informace (návrhu programu jednání) je v případě, že se daný bod týká konkrétní fyzické osoby, uveden buď pouze popis věci bez informací o konkrétní osobě (například návrh na prodej – blíže specifikovaného – městského pozemku dosavadnímu nájemci) anebo uvedení iniciál jména a příjmení a názvu obce bydliště dotčené osoby (například návrh na prodej – blíže specifikovaného – městského pozemku dosavadnímu nájemci, J. K., Sušice)⁶³.

Usnesení z jednání zastupitelstva či rady obce

Osobní údaje se mnohdy uvádějí také v usneseních orgánů obce. Je to logické a oprávněné. V případě, kdy se projednává věc týkající se konkrétní fyzické osoby, je nutno tuto osobu pro účely jednání a následně i vyhotovení zápisu řádně identifikovat, aby rozhodování bylo dostatečně určité. Opět je ale nutno rozlišovat uvádění osobních údajů přímo na jednání daného orgánu a v zápise z tohoto jednání od následného zpřístupnění těchto informací široké veřejnosti. Východiskem je důsledně rozlišovat právo na účast při jednání orgánu obce, respektive právo na nahlížení do zápisů z těchto jednání, a na druhé straně právo na informace o činnosti obce.

Zákon o obcích výslovně definuje okruh osob oprávněných účastnit se jednání zastupitelstva obce a okruh osob, které mají právo nahlížet do usnesení z jednání zastupitelstva a rady obce⁶⁴.

Jiná situace nastává v případě zveřejňování informací o činnosti obce široké veřejnosti, především na webových stránkách nebo v tisku. Zveřejnění osobních údajů (například v rámci zápisu usnesení z jednání zastupitelstva rady na webových stránkách) není v tomto případě podle zákona o ochraně osobních údajů možné jinak, než se souhlasem osob, kterých se tyto údaje týkají. Nejvhodnějším postupem je ale **anonymizace** zveřejňovaných údajů. Přípustné bude uvedení iniciál jmen a příjmení a názvu obce, popřípadě části obce⁶⁵.

K problematice ještě dodejme, že je třeba odmítnout zveřejňování osobních údajů jako formu **nátlakového jednání**, tedy nejruznější „černé listiny“ osob, které neplní své závazky (dlužníků). Takový postup není v souladu ani se zákonem o ochraně osobních údajů, ale ani s ústavními principy uvedenými v Listině základních práv a svobod⁶⁶.

14.6 Petice a stížnosti

Zjednodušeně by se dalo říci, že petice či stížnost jsou projevem vůle jednoho či více občanů reagujících na činnost (ale i nečinnost) obce a jejích orgánů. Výkon práva petičního patří mezi základní lidská práva a svobody zaručené ústavním zákonem a nikomu by nemělo být na újmu, když se k této formě uchýlí.

61) § 93 odst. 1 zákona o obcích a obdobně § 42 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), resp. § 60 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

62) V případě postupu na základě souhlasu subjektu údajů je dále třeba upozornit na povinnost vyjádřenou v § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů, dle kterého je takový souhlas právním úkonem (tj. svobodným a vědomým projevem vůle), jemuž předchází potřebné informace a který je správce (obec) povinen následně také prokázat. V souvislosti s informováním o programu zasedání zastupitelstva obce se proto tento postup jeví jako složitější a administrativně náročnější než postup bez zveřejnění konkrétních osobních údajů

63) K otázce zveřejňování osobních údajů v souvislosti s informováním o programu jednání zastupitelstva obce a také při informování o záměru disponovat s majetkem obce (kde platí totéž, co v popsáném případě) se v uvedeném duchu vyjádřil také Úřad pro ochranu osobních údajů (viz www.uoou.cz, rubrika Názory Úřadu/ K problémům z praxe – č. 1/2010).

64) § 16 a 17 zákona o obcích

65) K otázce zveřejňování usnesení z jednání orgánů obce (zastupitelstva a rady), resp. výpisů z těchto usnesení se vyjádřil Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém stanovisku č. 2/2004 – **Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů** (viz www.uoou.cz, rubrika Názory Úřadu/Stanoviska). Tento postup byl potvrzen i soudem (rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn 9 C a 261/2004-43, viz www.uoou.cz, rubrika Judikatura/Český republika).

66) Čl. 10 Listiny základních práv a svobod

Petice

Petiční právo je zakotveno v Listině základních práv a svobod a podrobněji upraveno v petičním zákoně⁶⁷. Ten se výslovně vztahuje pouze na orgány státu (byl totiž přijat ještě před vznikem obcí). Pro další určení postupu obcí bude tak rozhodující, zda půjde o petici směřující do výkonu přenesené působnosti, nebo výkonu samostatné působnosti. V prvním případě se totiž bude postup obce řídit petičním zákonem, v případě druhém jinými pravidly.

Aby podnět mohl být posouzen jako petice, musí splňovat **předepsané náležitosti**: petice musí být písemná a musí být pod ní uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává; podává-li ji petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat. Zákon také upravuje, jak musí obec postupovat při vyřizování petice.

Naproti tomu v případě petic směřujících do samostatné působnosti obce se petiční zákon nepoužije. Nicméně obce si pro vyřizování těchto petic obvykle určují **vnitřní pravidla**, která přebírají ustanovení petičního zákona a samostatně upravují až příjem a vyřizování petic v rámci své organizační struktury. V samostatné působnosti by takováto petice měla být projednána alespoň v radě obce, v obcích, kde není rada zřízena, v zastupitelstvu obce. Vždy je vhodné předkládat informace o přijatých peticích a jejich vyřízení zastupitelstvu obce.

Jako příklad petice lze uvést požadavky občanů na zřízení obecní tržnice, opravu kulturního domu, zřízení další autobusové linky městské hromadné dopravy nebo snížení ceny za svoz komunálního odpadu. Petice požadující například rozšíření prodejní doby v obchodech nemá šanci na úspěch, protože se nejedná o samostatnou působnost obce, ale o individuální zájmy jednotlivých obchodníků.

Stížnosti

Stížnosti dělíme na dvě skupiny:

- stížnosti směřující k postupu orgánů veřejné správy,
- stížnosti (podněty) související s občanskoprávními, obchodněprávními nebo pracovněprávními úkony, případně se vztahy mezi orgány obce při výkonu samostatné působnosti.

Pro vyřizování těch prvních platí správní řád⁶⁸, druhé může upravit obec svými vnitřními pravidly.

Jako příklad stížnosti, která bude vyřizována podle správního řádu, lze uvést kritiku nevhodného chování úředníka. Naopak nesouhlas občana s vyřazením z pořadníku na přidělení bytu do nájmu bude vyřizován jiným způsobem. Jako stížnost naopak nebude posouzen nesouhlas s výrokem přestupkové komise o uložení pokuty (jedná se o přenesenou působnost a zde jsou na místě tzv. opravné prostředky ve správním řízení).

67) Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním (petiční zákon)

68) § 175 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Související předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy
- Vyhláška č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- 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
- Nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a s volným pohybem těchto údajů

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Úmluva Rady Evropy na ochranu osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (č. 108)

Užitečné odkazy:

Stránky Úřadu pro ochranu osobních údajů, kde jsou dostupné základní právní předpisy, stanoviska a názory tohoto úřadu a některá rozhodnutí soudů www.uoou.cz

Literatura:

- Furek, Adam, Rothanzl, Lukáš: Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář, Praha: Linde, 2010, stran 672
- Fischer, F.: Miestna samospráva účasť občanov na veciach verejných. Bratislava 1998
- Foret, M.: Komunikace s veřejností. BRNO 1994
- Foretová, V. a Foret, M.: Komunikující město: Brno 1996
- Gardner, J. W.: Budování komunity. Praha 1999
- Kolektiv autorů: Místní agendy 21 – návod k použití. Ministerstvo životního prostředí 2001
- Lenda Chaloupková, H.: Moje obec, moje město – věc veřejná. Praha 2000
- Štogr, J.: Partnerství a participace – veřejný prostor. CPSI. Praha 2001
- Wilcox, D.: The guide to effective participation. Brighton 1994
- Citizens as Partners – OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. OECD. 2001

Další zdroje:

- Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Ministerstvo vnitra 2009
- Filantropie v České republice a účast občanů na věcech veřejných – soubor esejí v rámci programu CPSI. Praha 2000
- Metodika pro místní Agendy 21 v České republice – Strategie, postupy a techniky uplatnění MA 21 na místní a regionální úrovni. Český ekologický ústav. Praha 2003
- Participácia občanov na sprave vecí verejných II. Centrum prevencie a riešenia konfliktov. Praha 2000
- Sedm kroků k zapojení veřejnosti při řešení komunálních problémů. Agora CE. Praha 2002
- Jak přizvat občany ke spolupráci. Agora CE. Praha 2006

15 Kraje v České republice

Ing. Ladislav Kryštof

JUDr. Luboš Průša

Mgr. Aleš Mik

Autor obrázku pan Barták podle svého zvyku domýšlí představu vyššího územního celku, jehož rozměrům odpovídají i vyšší činitelé. Stačí malý pohyb prstu a dotírající žadatelé z obcí a měst jsou jako hmyz smeteni ze stolu... Skutečnost naštěstí není tak znepokojivá. K samozřejmostem patří dobrá spolupráce krajské samosprávy s obecními samosprávami, i metodická pomoc, kterou kraje pracovníkům obecních a městských úřadů poskytují. I když, mohou se jistě vyskytnout i výjimky.

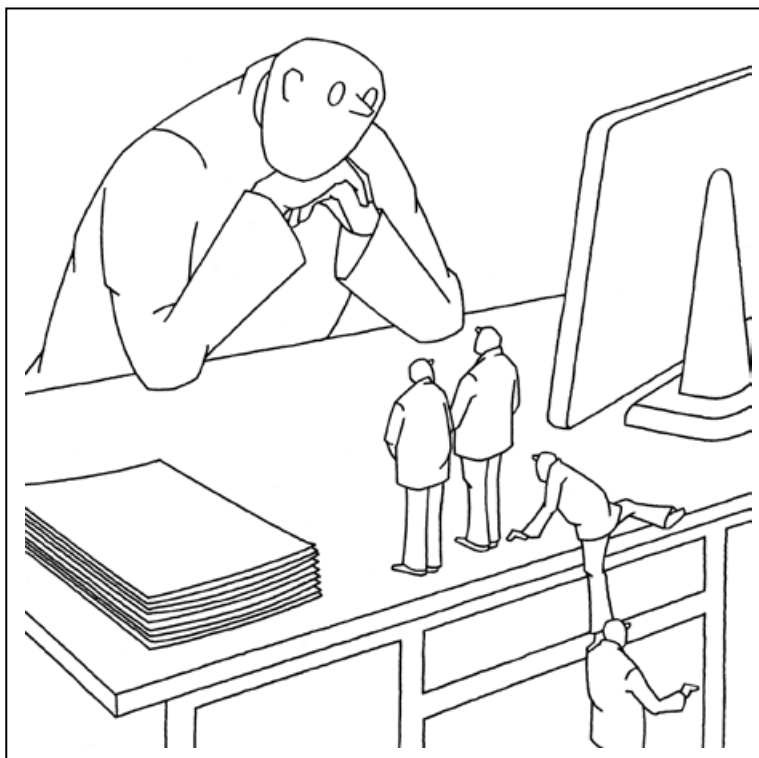
Kraje vznikly jako územní společenstva občanů s právem na samosprávu k naplnění čl. 99 Ústavy ČR, jako vyšší územně správní celky. Přestože Ústava umožňovala jejich vznik již po 1. lednu 1993, teprve přijetí **ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků** umožnilo její naplnění a konání prvních voleb do krajských zastupitelstev na podzim roku 2000.

Počet krajů byl stanoven na **čtrnáct**¹ složitým politickým vyjednáváním v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Výsledkem jsou kraje, které jsou rozlohou i počtem obyvatel dosti rozdílné².

Kraje jsou uspořádány podobně jako obce. Za předlohu návrhu **zákona o krajích** posloužil zákon o obcích³. Proto se jako u obcí dělí kompetence mezi radu kraje a zastupitelstvo kraje.

Kraj samostatně spravuje **zastupitelstvo kraje**⁴. Počet krajských zastupitelů je 45 u krajů do 600 tisíc obyvatel, 55 u krajů s počtem obyvatel 600 – 900 tisíc a 65 u krajů s více než 900 tisíci obyvateli. Jsou voleni v přímých a tajných volbách. Volební období je čtyřleté a jeho běh není sladěn s funkčním obdobím zastupitelstev měst a obcí. Volby do zastupitelstev krajů se konají vždy uprostřed volebního období komunálních zastupitelstev.

Zastupitelstvu je ze zákona vyhrazeno například předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje, zabezpečovat jejich realizaci, schvalovat



vat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, rozhodovat o mezinárodní spolupráci, schvalovat rozpočet kraje a závěrečný účet kraje, zřízovat a rušit příspěvkové organizace, zakládat obchodní společnosti, zřízovat výbory atd. Také rozhodovat o majetkoprávních úkonech: nabytí a převod nemovitých věcí, poskytování dotací obcím, poskytování dotací jiným subjektům nad 200 tisíc Kč atd.

Ze svého středu volí členové zastupitelstva **radu kraje**⁵, kterou tvoří **hejtman**⁶, jeho náměstci a další členové. Většina členů rady je pro svou funkci dlouhodobě uvolněna. Každý člen rady má svěřeno zabezpečování konkrétních úkolů v jednotlivých oblastech (investice, školství, kultura apod.). Zastupitelstvo zasedá

1) Čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

2) Nejmenší kraj – Liberecký – 3163 km², největší kraj - Středočeský – 11 015 km², nejméně obyvatel má kraj – Karlovarský – 304 600, nejvíce obyvatel má kraj Moravskoslezský 1 250 000.

3) Postup při navrhování, přijímání zákonů u obcí a krajů byl koordinován. O tom svědčí i to, že zákon o obcích má číslo 128/2000 Sb. a o krajích 129/2000 Sb., tj. byly předkládány oba návrhy společně.

4) § 31 a násl. zákona o krajích

5) § 57 a násl. zákona o krajích

6) § 61 a násl. zákona o krajích

minimálně jednou za tři měsíce a jeho jednání jsou veřejná.

Počet členů rady kraje je vždy lichý, a to 9 členů v krajích do 600 tisíc obyvatel a 11 členů v krajích nad 600 tisíc obyvatel.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti, které mu uloží rada a zastupitelstvo, pomáhá v činnosti výborů zastupitelstva a komisí rady. Zároveň vykonává na základě zákonného zmocnění přenesenou působnost, o které je zmínka níže.

Krajský úřad se člení na odbory a oddělení. V čele stojí ředitel⁷ krajského úřadu, jenž je za plnění úkolů krajským úřadem odpovědný hejtmanovi. Mimo jiné plní také úkol statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům kraje.

15.1 Samostatná a přenesená působnost kraje

Pokud jde o výkon samostatné působnosti, je vztah kraje a obcí na daném území rovnoprávný, kraj není jejich nadřízeným. Každá obec je podobně jako kraj samostatně spravována zastupitelstvem obce a orgány kraje mohou do jejich samostatné působnosti zasahovat pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona. Pro působnost přenesenou, tedy činnosti, které na orgány kraje a obcí přenesl stát zákonem, to však už neplatí. Zde se orgány obcí musí řídit pokyny nadřízených orgánů, kterými jsou orgány kraje a příslušná ministerstva.

Samostatná působnost

V jejím rámci kraj spravuje své vlastní záležitosti. Přitom je vázán jen zákonem a nemá při výkonu této kompetence žádný nadřízený orgán. Proti jakýmkoli neoprávněným zásahům do této kompetence má kraj právo na soudní ochranu své samosprávy.

Do samostatné působnosti kraje patří zejména dispozice s majetkem, jeho správa, rozhodování o rozpočtu kraje, strategický rozvoj kraje, uspokojování potřeb ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje, spolupráce kraje s obcemi, ostatními kraji, jinými právními či fyzickými osobami a územními samosprávnými celky jiných států. Také úpravy práv a povinností právnických a fyzických osob na území kraje obecně závaznými vyhláškami. Při výkonu samostatné působnosti je kraj vázán zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samostatnou působnost kraje vykonává zastupitelstvo kraje, případně rada⁸. Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti **výborů zastupitelstva a komisí rady kraje**⁹, obdobně jako u obcí¹⁰.

Veškeré záležitosti řeší zejména koncepčně, k čemuž slouží **program rozvoje kraje**, jenž zahrnuje všechny oblasti možného vlivu. V rámci podávání připomínek k tomuto dokumentu, jeho zpracování, či aktualizaci, mají obce a jiné právnícké či fyzické osoby právo vznášet své návrhy, které zastupitelstvo posoudí a do programu zapracuje. Krajské zastupitelstvo může k zabezpečení záležitostí spadajících do samostatné působnosti kraje vydávat **obecně závazné vyhlášky kraje**¹¹, a to v mezích zákona. Do značné míry ve větším platí v rámci kraje to, co znáte v menším měřítku ze své obce.

Významnou samostatnou kompetencí krajů je zabezpečení **dopravní obslužnosti** (viz kapitola č. 12) v území krajů – autobusové a vlakové. Na tuto činnost dostávají kraje státní příspěvek. Častým předmětem sporů bývá výše příspěvku obcí na dopravní obslužnost a dohoda o jejím rozsahu. Věc komplikuje, že krajské úřady zároveň udělují i licence pro dopravu a že specifická právní regulace dopravy v ČR není nakloněna volné soutěži dopravců.

Důležitou součástí samostatné působnosti je **zákonodárná iniciativa kraje**¹². Kraj může předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. Tato kompetence není příliš využívána. Legislativní proces v České republice je poměrně komplikovaný a největší šanci na přijetí mají vládní návrhy. Návrhy poslanecké a návrhy krajů mají už při svém předložení legislativně horší pozici a vyšší pravděpodobnost, že nebudou přijaty. O uplatnění zákonodárné iniciativy kraje může kraj požádat i obec.

Svůj velký význam má **dotlační politika kraje**. Kraj formou programového financování poskytuje dotace z vlastních prostředků občanským sdružením, nestátním neziskovým organizacím a jiným právníckým a fyzickým osobám působícím na území kraje v oblasti aktivit mládeže, sportu a tělovýchovy, sociálních služeb, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality, ochrany životního prostředí, ochrany zvířat a ochrany památek. Prostřednictvím kraje a krajského úřadu se rovněž distribuují některé **státní prostředky**, mnohdy zvýšené o částky z rozpočtu kraje. Například na sociální péči, ochranu památek, obnovu venkova atd. Většina prostředků krajů určených pro obce se rozděluje grantovým způsobem. Zastupitelstvo kraje schvaluje jak samotné znění programů, tak také kritéria hodnocení a rozhodnutí o přidělení dotace. Kraje pak zabezpečují jejich administraci, včetně kontroly správnosti využití.

7) § 66 a násl. zákona o krajích

8) § 35 a 36 a § 59 zákona o krajích

9) § 76 a násl. zákona o krajích

10) § 66 zákona o krajích

11) § 35 odst. 2 písm. c) zákona o krajích

12) § 35 odst. 2 písm. a) zákona o krajích

Do samostatné působnosti kraje v neposlední řadě spadá jmenování zástupců kraje v orgánech regionální rady soudružnosti¹³, a to ve výboru regionální rady a v monitorovacím výboru regionální rady. Úřad regionální rady, působící v rámci tzv. celku NUTS II, zajišťuje administraci finančních prostředků alokovaných v regionálním operačním programu příslušného regionu soudružnosti¹⁴.

Přenesená působnost – státní správa

V rámci této působnosti plní kraje na základě zákona úkoly za stát, úřadují namísto něj. Jde zejména o všechna **správní řízení**. Ve většině řízení jsou kraje a jejich úřady odvolacím místem proti rozhodnutím úřadů obcí a měst učiněným v I. stupni, například v řízení stavebním. Zde jsou instančně krajské úřady nadřízeny a mohou rozhodnutí obecních úřadů i zrušit, někdy i samy nahradit jiným rozhodnutím. Kraj je při těchto správních řízeních vázán nejen zákonem, ale i interními normativními akty nadřízených orgánů (zejména směrnicemi ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy).

V některých případech složitějších, závažnějších, nebo s méně častou frekvencí výskytu vedou krajské úřady řízení v I. stupni. Proti jejich rozhodnutí je pak opravný prostředek přímo k příslušnému ministerstvu. Stanoviskem nadřízeného orgánu je nižší stupeň při výkonu státní správy vždy vázán. Krajské úřady jsou tak vlastně při rozhodování ve věcech státní správy vždy nadřízeny úřadům obcí. Mohou je kontrolovat a dozírat na to, jak státní správu vykonávají.

K zabezpečení některých záležitostí v přenesené působnosti kraje může rada kraje v zákonem jasně stanovených případech vydat **nařízení kraje**¹⁵, a to v mezích zákonných a podzákonných právních předpisů. Velmi důležitou kompetencí v přenesené působnosti je **řešení krizových situací**¹⁶. Kraj se podílí na řešení krizových situací a hejtman je v čele bezpečnostní rady kraje. Hejtman také může vyhlásit **stav nebezpečí** pro určité území nebo pro celý kraj¹⁷. Za stavu nebezpečí koordinuje záchranné a likvidační práce, organizuje a koordinuje evakuaci, nouzové ubytování, nouzové zásobování pitnou vodou, potravinami a dalšími nezbytnými prostředky k přežití obyvatelstva, zabezpečuje ochranu majetku a podílí se na zajištění veřejného pořádku na území, kde byla provedena evakuace, organizuje a koordinuje humanitární pomoc, chrání práva a oprávněné zájmy bezprostředně ohrožených osob, které jsou povinny strpět záchranné práce prováděné v zájmu ochrany životů a zdraví osob.

Hejtman je v uvedených případech oprávněn rozhodnout o ukládání pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace, nařídít bezodkladně provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav, odstraňování staveb ke zmír-

nění nebo odvrácení ohrožení, nařídít hlášení přechodné změny pobytu osob, nařídít vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce, postarat se o přednostní zásobování dětských a zdravotnických zařízení a ozbrojených bezpečnostních a hasičských záchranných sborů, zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení (péče) a jejich výplatě. Dojde-li za krizového stavu k ohrožení života, zdraví nebo hrozí-li škody velkého rozsahu na majetku nebo životním prostředí, jsou právnické osoby a podnikající fyzické osoby povinny splnit úkoly, které jdou nad rámec opatření uvedených v krizových plánech, pokud jim tyto úkoly uloží hejtman nebo orgány obce. Povinnost poskytnout věcný prostředek při krizových stavech ukládá právníkům osobám a podnikajícím fyzickým osobám hejtman, pracovní výpomoc v době krizového stavu fyzické osobě ukládá též hejtman.

Hejtman organizuje integrovaný záchranný systém na úrovni kraje, koordinuje a kontroluje přípravu na mimořádné události prováděnou orgány kraje, územními správními úřady s krajskou působností, právníky a fyzickými osobami, koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé na území kraje, pokud přesahuje území jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, nebo jej o koordinaci požádal starosta obce s rozšířenou působností. Zejména při povodňových kalamitách mají starostové obcí a krizové štáby obcí významné úkoly. Úzká spolupráce s kraji a obcemi s rozšířenou působností je nezbytností. Někdy je třeba s ohledem na konkrétní průběh vodního toku koordinovat postup i mezi kraji a obcemi více krajů. Tato koordinace přísluší hejtmanům a starostům obcí s rozšířenou působností, jejichž obvody sousedí a navazují na sebe.

15.2 Vztahy obce a kraje

Dá se říci, že obce a kraje se při samosprávné činnosti **doplňují**. Tam, kde končí působnost, úkoly a zejména možnosti obce starat se o záležitosti ve veřejném zájmu a kde existuje oprávněný zájem na nějaké veřejné prospěšné věci, by měl nastoupit kraj. Tam, kde končí možnosti kraje, by měl nastoupit stát.

13) § 16 a násl. zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Nařízení Rady (ES) č. 1260/99 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech

14) Sdělení ČSÚ č. 228/2004 Sb., o aktualizaci klasifikace územních statistických jednotek (CZ – NUTS)

15) § 59 odst. 1 písm. k) zákona o krajích

16) zejména podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

17) § 3 odst. 3 zákona o krizovém řízení

Kraj může též působit jako **koordinátor zájmů obcí** a jako ten, kdo prosazuje vůli samospráv vůči složkám moci výkonné a ovlivňuje moc zákonodárnou. Proto jsou kraje vybaveny (na rozdíl od obcí) zákonodárnou iniciativou a mohou navrhnout změny již platných zákonů i zákony nové. Parlament je povinen takové návrhy krajů projednat a hlasováním o nich rozhodnout.

Kraje jsou povinny s obcemi projednávat všechna opatření, která se dotýkají působnosti obcí¹⁸.

Nejvýznamnějšími oblastmi vztahů mezi obcemi a kraji jsou:

- vztahy v oblasti regionálního rozvoje
- grantová a dotační politika kraje
- územní plánování
- řešení krizových situací
- přezkoumávání, jak obce hospodaří, včetně případných sankcí za porušování rozpočtové kázně či správních deliktů¹⁹
- udělování souhlasu se jmenováním a odvoláváním tajemníků obecních a městských úřadů
- pravomoci kraje vůči obcím v mimořádných situacích

Vztahy v oblasti regionálního rozvoje

Měly by vycházet z reálných možností měst, obcí a kraje a ze schváleného programu regionálního rozvoje kraje i jednotlivých obcí. Záměry kraje i obcí by se měly doplňovat a posilovat. Co je účelné spravovat na místní úrovni, by nemělo být spravováno na úrovni regionální. Vše by pokud možno mělo být řešeno na úrovni co nejbližší občanům (subsidiarita), větší projekty by měly mít podporu nejen kraje, ale i obcí, na jejichž území se mají uskutečnit.

Činnost výborů regionálních rad regionů soudržnosti

Hlavním úkolem regionálních rad je koordinace a realizace politiky hospodářské soudržnosti EU prostřednictvím regionálních operačních programů (ROP) v období let 2007 – 2013. V konkrétní rovině se jedná o správu dotací z EU přidělovaných České republice prostřednictvím ROP, pro které jsou rady řídicími orgány.

V České republice je sedm regionálních rad regionů soudržnosti NUTS II, které tvoří vždy jeden až tři kraje. Regionální rady mají tři orgány – předsedu regionální rady, výbor regionální rady a úřad regionální rady. Výbory jsou složeny ze členů krajských zastupitelstev těch krajů, které tvoří příslušný region soudržnosti.

Jedním z největších žadatelů o dotace z ROP jsou obce, které přijdou prostřednictvím svých projektů s regionálními radami do styku. Pro projektové řízení jsou důležité zejména úřady regionálních rad

regionů soudržnosti, které jsou výkonnými orgány regionálních rad. Ty připravují výborům ke schválení veškerou potřebnou administrativu, poskytují poradenství žadatelům o dotace z ROP, vyhláší výzvy a provádějí následné kontroly.

O přípravě projektů se více dočtete v kapitole 4. Rozvoj obce.

Seznam regionálních rad regionů NUTS II

- NUTS II Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj)
- NUTS II Severovýchod (Liberecký, Královehradecký a Pardubický kraj)
- NUTS II Střední Čechy (Středočeský kraj)
- NUTS II Jihozápad (Jihočeský a Plzeňský kraj)
- NUTS II Jihovýchod (Jihomoravský kraj a kraj Vysočina)
- NUTS II Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj)
- NUTS II Střední Morava (Olomoucký a Zlínský kraj)

Grantová a dotační politika kraje

Měla by navazovat na program regionálního rozvoje – plán rozvoje kraje, konkrétní záměry by se měly projednávat s představiteli obcí, neměly by podléhat náhlým změnám, postup kraje by měl být předvídatelný, aby mohlo být dosaženo zamýšleného efektu.

Obce by měly mít rovný přístup ke grantům a dotacím kraje na základě transparentních pravidel.

Územní plánování

Zásady územního rozvoje (ZÚR – tj. územní plán kraje) a územní plány jednotlivých obcí musí být v shodě. Kraj v ZÚR řeší stavby překračující místní význam, měl by respektovat vůli obcí a příliš (kromě trasování liniových staveb) nevstupovat do podrobností územního plánu konkrétní obce.

Pokud nejsou ZÚR a územní plán konkrétní obce ve shodě, nelze liniové stavby povolit (například obchvaty, dálnice atd.). Kraj by měl zejména menším obcím pomáhat s pořízením územního plánu, aby jej měla každá obec a mohla se bránit neregulované zástavbě na svém území.

Řešení krizových situací

Při řešení krizových situací, což jsou v poslední době v České republice zejména povodně, má kromě hasičského záchranného sboru, povodňové komise a starosty obce významné postavení hejtman a krajský krizový štáb. Řídí a koordinují záchranné práce, likvidaci a odstraňování následků, prostřednictvím kraje posílá vláda obcím peníze na odstranění bezprostředních následků, kraj sčítá i celkové škody a oznamuje je na ministerstvo pro místní rozvoj

18) § 14 odst. 5 zákona o krajích

19) upraveno zejména zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

k následnému sestavení tzv. plánu obnovy základních funkcí v území. Kraj je stejně jako obec povinen vytvářet rezervu na mimořádné situace, zpracovává **krizový plán kraje**.

Přezkoumávání, jak obce hospodaří, včetně případných sankcí za porušování rozpočtové kázně či správní delikty

Obec musí podle zákona jednou za rok nechat přezkoumat své hospodaření. Může si vybrat, zda to pro ni udělá auditor (za odměnu) nebo kraj (bezplatně). Pokud ten, kdo provádí přezkoumávání, shledá závady, musí nařídit nápravná opatření nebo může iniciovat uložení sankce. Hlavním účelem přezkumu by však nemělo být ukládání sankcí obci, ale metodická pomoc, aby její hospodaření i účetnictví byly řádně a průkazně vedeny.

Přezkum hospodaření by neměl být prostředkem pro boj koalice a opozice v obecním zastupitelstvu. Neměl by ani suplovat úlohu vyšetřovacích orgánů činných v trestním řízení. Není to ani možné, neboť hospodaření se přezkoumává vždy jen za období jednoho předchozího roku a v rozsahu určeném zákonem, což neumožňuje například detailní přezkum právní povahy jednotlivých dokumentů, které jsou podkladem pro hospodářské a účetní úkony obce.

Kraj rovněž může kontrolovat hospodaření obce s prostředky, které obci poskytl.

Jmenování a odvolávání tajemníků městského nebo obecního úřadu

Zejména po volbách se stává aktuální otázka změny tajemníka. Někteří starostové, v jejichž pravomoci jmenování a odvolání tajemníka je, o jeho výměnu usilují. K této změně však musí dát podle zákona o obcích souhlas ředitele příslušného krajského úřadu. Aby ho mohl udělit, musí být splněny zákonné podmínky pro odvolání²⁰. Nejsou-li splněny, stejně jako pokud starosta neuvede důvody, nemůže být souhlas udělen a tajemník odvolán. Zákonodárce věc upravil tímto způsobem zejména proto, aby byla zachována kontinuita úřadování a právo úředníků. Aby nebyli odvolávání a propouštění bezdůvodně.

Stejně platí i o jmenování nového tajemníka. Pokud však kandidát na tajemníka, kterého chce starosta jmenovat, splňuje náležitosti podle zákona o úřednících, nemůže ředitel krajského úřadu souhlas se jmenováním odepřít.

Pravomoci kraje vůči obcím v mimořádných situacích

O případném **oddělení části obce** rozhoduje krajský úřad, jestliže to navrhuje obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit²¹. Oddělit se může jen

taková část obce, která bude mít po oddělení alespoň 1000 občanů.

Hejtman kraje může požádat o svolání zastupitelstva obce. Jeho žádosti je starosta povinen vyhovět a zastupitelstvo do 21 dní od doručení žádosti hejtmána svolat²².

Závěrem lze shrnout, že spolupráce obcí a krajů může být užitečná, neboť jsou to v podstatě samosprávní sourozenci. Úspěšná však může být jen za dodržení následujících podmínek:

1. vzájemného respektu a úcty ke svým kompetencím, ke svým úkolům ze strany obcí i krajů,
2. pochopení doplňujícího charakteru obou úrovní samosprávy, tj. respektování toho, co je nutno zajistit na místní a co již na regionální úrovni (subsidiarita),
3. stanovení jasných předvídatelných a transparentních pravidel vzájemné koexistence a spolupráce respektujících rovný přístup k obcím ze strany krajské samosprávy.

15.3 Dozor nad přenesenou působností kraje

Jestliže přenesl stát na kraje určité pravomoci a stanovil pro výkon této působnosti určité požadavky²³, je logické, že zároveň zjišťuje, jak je tato působnost vykonávána, porovnává ji s požadavky právních předpisů a v případě, že nejsou v souladu, vyžaduje opatření k nápravě.

Kontrolní i dozorová činnost mají stejný cíl: zabezpečit řádný a účinný výkon veřejné správy. Protože se pojmy **kontrola a dozor** často zaměňují, vysvětlíme si rozdíl. Z pohledu člena obecního zastupitelstva bude nejhodnější vyjít z ustanovení zákonů o krajském i obecním zřízení²⁴.

Dozor se uskutečňuje následně.

- Zjišťuje zákonnost – soulad se zákony a právními předpisy.
 - Orgán dozoru může pozastavit účinnost právního předpisu nebo výkon jiného právního aktu a podat soudu návrh na jeho zrušení.
- Kontrola se uskutečňuje před právním aktem, v jeho průběhu i následně po realizaci.
- Zjišťuje plnění povinností vyplývajících z právních předpisů a jiných aktů (zákonů, jiných právních předpisů, usnesení vlády, směrnic nebo opatření ústředního správního úřadu).
 - Uložená opatření realizuje kontrolovaný.

20) § 12 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků

21) § 22 odst. 1 zákona o obcích

22) § 92 odst. 1 zákona o obcích

23) § 30 zákona o krajích

24) Hlavy VI a VII zákona o krajích i zákona o obcích

Odpovědi na časté otázky

Jak je to s nařízením kraje z hlediska obce?

Vydaná nařízení kraje či rozhodnutí jeho orgánů v přenesené působnosti se mohou dotýkat jednotlivých obcí na území kraje. Pokud by tedy byla vydána v rozporu se zákonem, mohou obce iniciovat nápravu u ministerstev případně jiných ústředních správních úřadů.

Co je a naopak není předmětem dozoru?

Předmětem dozoru jsou nařízení krajů, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů krajů v přenesené působnosti. Pod dozor podle této části zákona o krajích nespádají rozhodnutí vydaná orgány kraje ve správním či daňovém řízení. Nástroji k nápravě nesprávných či nezákonných rozhodnutí vydaných orgány kraje ve správním či daňovém řízení jsou řádné a mimořádné opravné prostředky podle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků, tzn. především odvolání, stížnost, obnova řízení. Pokud je obec účastníkem správního či daňového řízení, může užívat těchto prostředků obrany proti rozhodnutí, které považuje za nesprávné.

Co se posuzuje?

Při dozoru nad výkonem přenesené působnosti zkoumají dozorové orgány soulad:

- nařízení krajů se zákony a jinými právními předpisy,
- usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů se zákony, jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.

Případy porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva se v rámci tohoto dozoru nezkoumají.

Kdo může zrušit nezákonné nařízení kraje?

Nezjedná-li nápravu orgán kraje, který takové nařízení vydal, může o zrušení nařízení rozhodnout jen Ústavní soud.

Které orgány vykonávají dozor nad přenesenou působností kraje?

Jde o věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní orgány.

Jak postupují orgány dozoru, jestliže jde o nařízení kraje?

1. Odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve orgán dozoru kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, je pozastavena

účinnost nařízení a současně stanovena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy²⁵.

2. Při zřejmém rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může orgán dozoru pozastavit jeho účinnost dokonce bez předchozí výzvy a současně stanoví kraji k nápravě přiměřenou lhůtu²⁶.
3. Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá orgán dozoru návrh na zrušení nařízení kraje Ústavnímu soudu, který jediný je oprávněn nařízení kraje zrušit, pokud kraj předtím nezjednal nápravu sám²⁷.

A jak ústřední orgány postupují v případě protiprávního usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření kraje?

1. Požádají kraj o zaslání opatření orgánů kraje v přenesené působnosti. Kraj je pak povinen je neprodleně orgánu dozoru odeslat²⁸.
2. Odporuje-li opatření kraje v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve orgán dozoru kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, orgán dozoru opatření kraje zruší a o svém rozhodnutí informuje krajský úřad²⁹.
3. Ještě silnější oprávnění mají uvedené orgány v případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti se zákonem. Mohou totiž takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy³⁰.

V případě, že bude orgán kraje přesto přesvědčen o správnosti svého předchozího rozhodování, má ještě možnost se bránit správní žalobou podanou u krajského soudu. Přijatá rozhodnutí orgánů dozoru i soudů se neprodleně zveřejňují na úřední desce krajského úřadu nebo ve Věstníku kraje.

15.4 Asociace krajů České republiky

Jde o otevřenou zájmovou, nestranickou a nevládní organizaci, založenou v roce 2001. Asociace je názorovou platformou, která si klade za prvořadý cíl hájit

25) § 83 odst. 1 zákona o krajích

26) § 83 odst. 2 zákona o krajích

27) § 83 odst. 3 zákona o krajích

28) § 84 odst. 1 zákona o krajích

29) § 84 odst. 1 zákona o krajích

30) § 84 odst. 2 zákona o krajích

a prosazovat společné zájmy krajů, tedy péči o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů v něm žijících.

Řádnými členy asociace se mohou stát pouze kraje České republiky. Dnes již má 14 členů – 13 krajů a hlavní město Prahu.

Programové cíle:

- hájit společné zájmy a práva krajů sdružených v Asociaci v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní samosprávy
 - hájit a prosazovat společné zájmy krajů České republiky v Evropské unii
 - 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
- Mezi největší úspěchy Asociace krajů ČR patří fakt, že se stejně jako Svaz měst a obcí ČR stala rovnocenným partnerem vlády. V silné pozici se jí daří prosazovat společné zájmy a práva krajů v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní

samosprávy. Pomáhá svým členům při koordinaci řešení společných problémů v rámci České republiky. Mimo tuto stěžejní činnost přispívá na základě spolupráce s obdobnými organizacemi v zahraničí k efektivnější spolupráci svých členů se zahraničními kolegy.

Orgány Asociace jsou **rada**, která se schází nejméně čtyřikrát ročně, v případě potřeby častěji. Rada jako svůj poradní orgán zřizuje **komise rady**, dále je to **předseda a kancelář** Asociace krajů České republiky. Předsedu a místopředsedy volí a odvolává rada. Jejich volební období je dvouleté. Předseda je statutárním orgánem asociace, svolává a řídí zasedání rady. Rada je vrcholným orgánem Asociace. Každý člen Asociace má právo vyslat na zasedání rady jednoho zástupce. Zástupcem kraje je hejtman. K přijetí usnesení rady je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Souhlasu všech členů je třeba k přijetí usnesení, jímž se mění Stanovy, přijímá nový člen a stanoví výše členského příspěvku.

Více informací o fungování Asociace krajů České republiky najdete na www.asociacekrajů.cz.

Související předpisy:

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 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

Užitečné odkazy:

Asociace krajů České republiky www.asociacekrajů.cz

Společný regionální operační program www.strukturalni-fondy.cz/srop

16 Obce a Evropská unie

Ing. Oldřich Vlasák

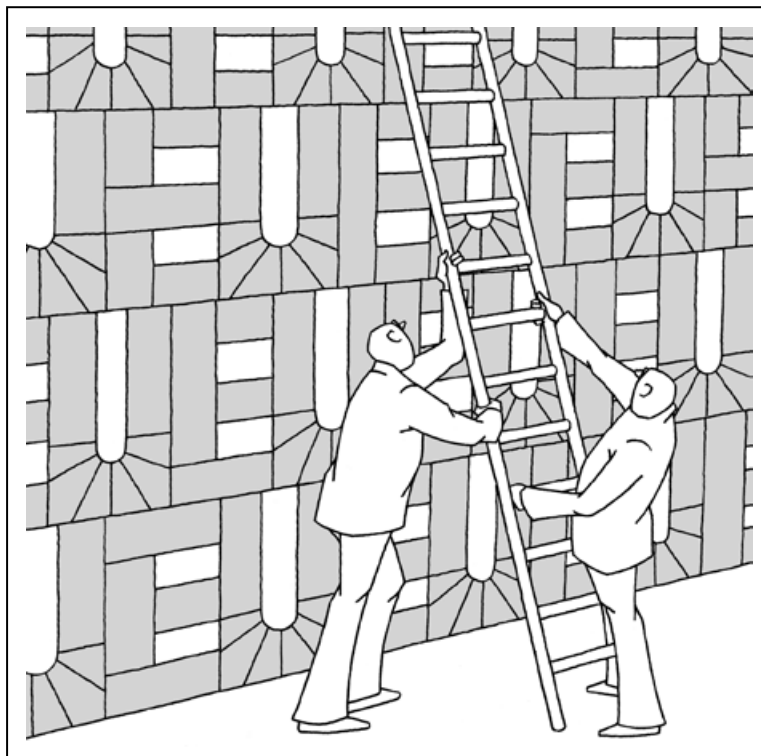
Kde vezmeme na novou čističku odpadních vod nebo na dostavbu dopravního terminálu? Zkusíme evropské fondy!

Když se v zastupitelstvu diskutuje o Evropské unii, je to zpravidla v souvislosti s nějakým projektem, který by obec ráda financovala z evropských zdrojů. Úředníkům měst často přeběhne mráz po zádech při představě o nové administrativní zátěži a byrokracii s čerpáním evropských peněz spojenou. Jinak nám ještě připadá Brusel příliš daleko, evropská bantýrka značně nesrozumitelná a zabývat se dalšími problémy vedle těch, které nám přidělává stát či kraj, nám přijde už skoro nemožné. A to je právě velká chyba, neboť neznalost evropských zákonů neomlouvá.

Zatímco před několika lety byla evropská problematika pro naše obce a města velmi vzdálená, bez praktického komunálního dopadu, dnes už je jasné, že jsou to právě místní samosprávy, které se musí s dopady evropských politik a evropského práva urputně vypořádávat. Proces přibližování našeho práva evropskému právnímu systému s sebou přinesl nutnost absorbovat více než osmdesát tisíc stran právních předpisů Společenství. Vzhledem k tomu, že přibližně šedesát procent veškerých závazných evropských pravidel se realizuje na úrovni místních samospráv, vstup do Evropské unie naše obce a města značně zasáhl¹. Vedle přístupu k evropským fondům, výměny zkušeností s jinými samosprávami v Evropě, vedle navázání nových partnerství a posílení místního hospodářského růstu totiž naše místní samosprávy stejně jako jiné subjekty čelí legislativním omezením a povinnosti dodržovat evropské zákony. Tyto zákony se navíc neustále vyvíjejí a nabývají jak na objemu, tak na významu. Obce a města jsou v tomto procesu hozeny do společných evropských vod, ve kterých se musí naučit samy orientovat a plavat.

16.1 Instrukce Evropské unie

Chcete-li lépe porozumět Evropské unii, uvědomte si, že její fungování je poněkud odlišné od fungování členských států. Evropská unie je především mezinárodní organizací, tvoří ji její členské státy. Unie má



své jasné definované instituce, s vymezenou působností a pravomocemi. Instituce Evropské unie¹ lze rozdělit do několika kategorií. V oblasti legislativy a řízení působí Evropská komise, Evropský parlament a Rada Evropské unie; strategickým rozhodováním se zabývá Evropská rada.

Vrcholným politickým orgánem Evropské unie je **Evropská rada** (pozor na záměnu s Radou Evropy). Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. V minulosti přijímala tak zásadní politická rozhodnutí, jakým bylo například přijetí jednotné měny eura, či východní rozšíření Evropské unie. Jejími členy jsou hlavy států nebo předsedové vlád členských zemí. Přijetí Lisabonské smlouvy zavedlo funkci stálého předsedy Evropské rady, který je volen na dvouapůlleté funkční období.

Evropská komise je výkonným orgánem, představuje určitou paralelu národní vlády včetně ministerstev. Tento orgán má pravomoc navrhnout opatření pro rozvoj politik Společenství, má výhradní právo iniciovat legislativní návrhy.

1) LOGON. Lobbying in Europe: A Challenge for Local and Regional Governments. Wien: Association of Austrian Cities and Towns, 2002

Jednu větev moci zákonodárné představuje **Evropský parlament**. V současnosti je tvořen 754 poslanci přímo volenými občany 27 členských států Evropské unie. Parlament spolurozhoduje o legislativě, plní funkci demokratického dohledu nad Komisí (kterou volí a případně také odvolává) a disponuje rozpočtovými pravomocemi včetně kontroly evropského rozpočtu. A právě pro vás, obecní zastupitele, představují kanceláře dvaadvaceti poslanců zvolených za Českou republiku ideální místo, kam se obrátit, narazíte-li na nějaký problém spojený s Evropskou unií¹¹.

Rada Evropské unie (někdy také **Rada ministrů**) představuje druhou větev zákonodárné moci. Rada ministrů společně s Evropským parlamentem spolurozhoduje o evropské legislativě a rozpočtu. Vedle toho má Rada ministrů výlučnou kompetenci v oblasti koordinace hospodářské politiky a oblastí mezvládních politik Unie – společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráci v soudních a policejních věcech. Radu tvoří jednotliví představitelé 27 členských států odpovědní za projednávanou oblast. Když se například řeší otázky spojené se zemědělstvím a rozvojem venkova, Rada zasedá ve složení ministrů zemědělství členských států (tzv. Rada pro zemědělství a rybolov).

Radě vždy předsedá jeden členský stát, v této souvislosti se používá pojem předsednictví EU. Členské státy se v této funkci střídají každých šest měsíců. Během této doby je předsedající stát „hlasem i tváří“ EU: mluví za všech sedmadvacet členských států. Česká republika předsedala Evropské unii v prvním pololetí roku 2009 a pokud by se zachovala současná pravidla, další příležitost budeme mít někdy kolem roku 2022. Svaz měst a obcí České republiky se aktivně zapojil do zmíněného předsednictví České republiky v Radě EU jednak formou spolupráce s asociacemi místních a regionálních samospráv Francie a Švédska v rámci iniciativy Local Trio, jednak pořádáním a spoluprací na konkrétních akcích.

Těmto institucím předkládají svá stanoviska orgány poradní, Hospodářský a sociální výbor a dále pak pro místní samosprávu významný **Výbor regionů**. Výbor regionů, který je složený ze 344 zástupců regionálních a místních samospráv členských zemí, má právo být konzultován ve všech nově navrhovaných politikách týkajících se samospráv a má kompetenci vyjadřovat se ke všem legislativním iniciativám, jež jsou pro samosprávy důležité. Českou republiku zastupuje ve Výboru regionů 12 představitelů (a stejný počet náhradníků) nominovaných Svazem měst a obcí České republiky a Asociací krajů České republiky. Zástupcem České republiky se tak lze stát na základě aktivní práce v národních asociacích.

Význam Výboru regionů lze dokumentovat i na následujícím příkladu. Před několika lety se v Evropě hromadně rušily regionální železniční tratě. Výbor regionů se věnoval negativním dopadům tohoto jevu a nápravným pro-

gramům právě v době, kdy se u nás vedla ostrá diskuse o plošném omezování provozu na podobných tratích. Díky účasti českých zástupců na jednáních Výboru regionů bylo možné argumentů proti plošnému omezování využít i v České republice při jednáních mezi Svazem měst a obcí ČR a tehdejším ministerstvem dopravy a spojů².

Pozice Výboru regionů byla navíc posílena v souvislosti s Lisabonskou smlouvou. Ta dává Výboru do rukou potenciálně silný nástroj, jak bránit samosprávné kompetence. Pokud totiž Výbor regionů získá dojem, že výsledná legislativa, k níž se měl možnost během přípravných jednání vyjádřit, porušuje princip subsidiarity, může podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru.

Nad chodem Unie dohlíží kontrolní a soudní orgány – **Evropský soudní dvůr** a **Evropský účetní dvůr**. Kontrolní funkci plní také **Evropský ombudsman**, zmocněný přijímat od občanů a právnických osob stížnosti týkající se činnosti evropských institucí (s výjimkou soudních institucí). V neposlední řadě doplňují instituce Unie finanční organizace, specificky pak **Evropská investiční banka**, poskytující dlouhodobé půjčky a záruky na investiční projekty, a **Evropská centrální banka**, která má na starosti jednotnou měnu euro.

Postavení jednotlivých institucí a jednotlivé unijní kompetence naposledy pozměnila kontroverzní **Lisabonská smlouva**, která na stranu „vítězů“ staví také evropské regiony a místní samosprávy. Tato smlouva totiž posiluje postavení a význam samospráv v evropském rozhodovacím procesu. Vedle už zmíněné možnosti žalob musí evropské instituce nově při přípravě legislativních návrhů brát zřetel na to, jaké pravomoci mají v dané oblasti regiony a místní samosprávy a musí jejich názory vyslechnout už v době, kdy se na přípravě legislativy začíná pracovat. EU musí navíc souběžně s každým legislativním návrhem vypracovat analýzu finančních a administrativních dopadů na regiony a místní samosprávy.

16.2 Politiky Evropské unie a jejich ovlivňování

Při prvním pohledu na evropské instituce se Společenství jeví jako velký nedostupný byrokratický komplex rozsáhlých mramorových a skleněných budov s nekonečnými chodbami. Při letném pohledu na evropský rozpočet může zase nezavševněný pozorovatel

2) Dohnal František a Hilterman Frank. *Obce, regiony a Evropská unie*. S. 155 - 156

nabýt dojmu, že Evropská unie je zemědělskou organizací s dílčími doprovodnými aktivitami. Správnější ale je dívat se na Unii jako na administrativně-právní organizaci, jejíž politika se neustále vyvíjí a vzájemně ovlivňuje všechny státy, regiony, obce a další veřejnoprávní i soukromoprávní instituce. Z Bruselu totiž plyne nepřetržitý proud nařízení, směrnic, rozhodnutí, doporučení a dalších dokumentů.

Unie je především **společenstvím práva**. Evropské právo platí pro celou Unii, pro všechny její členské státy a jejich součásti – regionální a místní správy. Základní charakteristikou evropského práva je jeho přímá **bezprostřední účinnost a nadřazenost**. Přímá účinnost znamená, že evropské právo je součástí práva členských zemí. Vybraná evropská legislativa proto sama o sobě zakládá pro jednotlivé subjekty specifická práva a povinnosti, a to bez zprostředkování národní legislativou. Jednotlivci se proto mohou před národními soudy dovolávat přímo evropských norem. Národní soudy jsou povinny tyto normy aplikovat. Obce a města se proto právem Společenství musí řídit stejně, jako zákony a ústavou České republiky.

Nadřazenost práva pak ve Společenství znamená, že evropské právo je nejvyšším právem členských zemí. Žádná národní právní norma (včetně ústavních zákonů) tak nesmí být s evropským právem v rozporu. Pokud tak nastane, národní právo se neaplikuje, musí tedy ustoupit právu Společenství. Pro místní samosprávy to v prvé řadě znamená, že evropské právo je nadřazeno existujícím právním předpisům obcí a nově není možné přijímat obecně závazné vyhlášky a nařízení územní samosprávy, pokud by nebyly v souladu s evropským právem. Obce a města se také nemohou před soudy hájit národními zákony, pokud porušují evropskou legislativu a související judikaturu Evropského soudního dvora.

Právo a politiky Evropské unie se postupem času značně rozšířily. Zahrnují tak dnes více oblastí než kdykoliv předtím – **od veřejných služeb, veřejných zakázek, veřejné pomoci, přes dopravu, zemědělství, životní prostředí, udržitelný rozvoj až po sociální oblast, kulturu, vzdělávání, regionální rozvoj, místní finance, místní volby** a mnohé další oblasti³.

Když se diskutuje dopad Evropské unie na místní úrovni, mnoho politiků a úředníků obcí a měst si zpravidla vybaví **evropské peníze**, tedy **pomoc plynoucí ze strukturálních fondů**. Pamatujte však, že s čerpáním evropských peněz je spojena také velká administrativní zátěž a nutnost spolufinancování. Zejména malé obce přitom mohou mít problémy získat potřebné zdroje na spolufinancování evropských projektů. Na vás, kdo tvoříte orgány místní správy, velmi záleží, které projekty se budou ze strukturálních fondů financovat a jak se vám podaří evropské peníze využít. Vyplátí se na to myslet při sestavování plánu rozvoje vaší obce, regionu, a to zejména v souvislosti

s restrukturalizací průmyslových oblastí, obnovou venkova, posilováním postavení větších měst a bojem proti nezaměstnanosti^{III}.

Obce bezprostředně ovlivňuje také **politika volného trhu a hospodářské soutěže**. Rovné podmínky pro takovou soutěž mezi jednotlivými subjekty zabezpečuje evropská legislativa spojená se zadáváním veřejných zakázek a udílením podpory z veřejných prostředků. A právě obce nesporně patří mezi důležité zadavatele veřejných zakázek. U veřejných zakázek přesahujících stanovené limity se požaduje vypsání veřejné nabídky na celém území Evropské unie. To může přinést značné úspory vzhledem k vysoké konkurenci na rozsáhlém vnitřním trhu Unie. Při zadávání veřejných zakázek by města a obce měly vědět, že jejich rozhodnutí o zadání veřejné zakázky může být nejčastěji zpochybněno na základě porušení principů transparentnosti a zákazu diskriminace. Evropská legislativa také reguluje státní pomoc, což může mít dopady v místní a regionální ekonomice.

Příkladem města, jehož se politika hospodářské soutěže Společenství nepříjemně dotkla, je Malmö. Toto švédské město vypsalo výběrové řízení na zdravotní služby, za jejichž doručování je odpovědné. Zadávací dokumentace však jasně nespécifikovala, zda budou při rozhodování brána v potaz i jiná kritéria kromě ceny. Společnost, která zakázku nezískala, přestože uvedla v nabídkovém řízení nejnižší cenu, se proto obrátila na soud. A ten jí přisoudil náhradu škody ve výši 330 tisíc euro.

Obci se také bezprostředně dotýká evropská **politika ochrany životního prostředí**. Legislativní návrhy s dopadem na místní a regionální správu se týkají nakládání s odpady, kvality vod a ovzduší, integrované prevence a omezování znečištění, ochrany fauny a flory a v neposlední řadě také posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Naše obce patrně nejvíce zasáhla příslušná transpozice směrnice o čištění městských odpadních vod, která reguluje sběr, odvádění, čištění a vypouštění městských odpadních vod a vod z určitých průmyslových odvětví (průmysl agropotravin). Tento předpis ukládá povinnost obcím (aglomeracím s více než deseti tisíci obyvateli) vybavit se stokovou soustavou městských odpadních vod a dále pak zakládá povinnost sekundárního čištění městských odpadních vod u obcí s populačním ekvivalentem nad dva tisíce obyvatel u vypouštění do sladkých vod a do ústí řek. Významně jsou místní orgány ovlivněny členstvím v Unii jako **zaměstnavatelé**. Politiky Společenství v sociální oblasti zahrnují problematiku rovnosti mužů a žen, politiku nediskriminace, volného pohybu

3) Mátl Ondřej, Jabůrková Milena, Nováková Gabriela a Vlasák Oldřich, Naše obce a města v Evropské unii. S. 27 a následující

osob, téma pracovních a životních podmínek, sociálního dialogu mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, sociální ochrany a v neposlední řadě problematiku sociálního vyloučení a boje proti chudobě.

Praktický vliv práva Společenství na místní samosprávu v oblasti rovnosti mužů a žen se projevil ve městě Southampton na jihozápadu hrabství Hampshire. Toto město muselo na základě rozsudku Evropského soudního dvora vyplatit kompenzaci paní Marshallové, jež pracovala na zdravotním odboru města. Tato žena pracovala pro město 13 let, a když dosáhla věku šedesáti dvou let, dostala v roce 1980 výpověď z důvodu věku. Přestože právo Společenství dovoluje členským státům definovat rozdílnou věkovou hranici pro nárok pro odchod do starobního důchodu u mužů a žen, Evropský soudní dvůr stanovil, že všechny ženy zaměstnané ve veřejném sektoru mají právo odejít do starobního důchodu ve stejném věku jako muži, s nimiž pracují na stejné úrovni.

Na každou obec také dopadá tzv. **panevropské komunální volební právo**, tedy právo každého občana Evropské unie volit a kandidovat v komunálních volbách. Každý občan EU, který bydlí v některé ze členských zemí, kde není státním příslušníkem, má totiž právo volit a být volen v obecních volbách v zemi svého pobytu za týchž podmínek jako státní příslušníci daného státu.

Vyjasňování dopadů práva Společenství a jeho ovlivňování, nebo chcete-li **lobbování**, vyžaduje velké množství práce. Což se neobejde bez odborníků na příslušné oblasti. Lobbovat je třeba v první řadě v oblasti připravované evropské legislativy; ta často směřuje k omezení kompetencí samospráv ve prospěch trhu a může ohrozit rozvoj území zvýšením administrativní náročnosti úkonů a byrokratizací procesů. Stejně tak je nutné lobbovat v případě už přijaté legislativy Společenství, a to při převodu (implementaci) do národních zákonů a při jejich uplatňování. Vlády členských států totiž jdou často nad rámec příslušných směrnic a stanovují tvrdší požadavky. Rada komunálních politiků má pak sklon obviňovat Evropskou unii ze všeho špatného; mnohé problémy však často vznikají na národní scéně. Důvodem lobbování také je, že samotná implementace vyžaduje finanční prostředky obcí a zpravidla znamená další finanční zatížení obecních rozpočtů. Lobbování může být poměrně nákladnou aktivitou. Stejně ovšem platí, že pokud k ovlivňování evropské politiky nedojde, může to velmi negativně zatížit komunální rozpočty.

To, že na evropské úrovni je lobbování důležité a že je klíčové, aby hlas místních samospráv byl skutečně v Bruselu slyšet, lze dokumentovat i na následujícím příkladu. V roce 2000 orgány Společenství bez předcho-

zí konzultace s místními orgány novelizovaly nařízením Evropského parlamentu a Rady⁴ o látkách poškozujících ozónovou vrstvu předchozí nařízení Rady⁵. Nově byla mimo jiné upravena pravidla pro skladování a zacházení se starými ledničkami. Toto nové zacházení s nebezpečnými odpady jen ve Velké Británii vyvolalo dodatečné náklady pro samosprávy ve výši 65 milionů liber, aniž celou záležitost mohly samosprávy nějak zvrátit.

Při lobbování platí více než ve všech jiných oblastech, že se nevyplatí pracovat individuálně v jednotlivých obcích a městech, ale že je třeba spolupracovat. Svaz měst a obcí ČR na národní úrovni a Rada evropských municipalit a regionů na úrovni evropské pro tyto účely představují ideální platformy. Rada evropských obcí a regionů je vlastně evropská federace národních asociací měst, obcí a regionů (členem za Českou republiku je právě Svaz měst a obcí). Tato organizace umožňuje navazovat strategická spojení mezi různými zájmovými skupinami a představuje zdroj informací o připravované legislativě.

16.3 Evropská partnerství a zahraniční spolupráce

Evropská unie si uvědomuje neocenitelný význam **partnerství obcí a měst** (tzv. twinningu) pro integraci Evropy a pro zapojení občanů do veřejného života obce. Proto už od roku 1989, kdy z iniciativy Evropského parlamentu vznikl town-twinningový program, finančně podporuje aktivity v rámci partnerské spolupráce měst. Tato podpora umožňuje tisícům měst i obcí uskutečnit se svými partnery projekty, které dávají prostor pro přátelská setkání občanů, kulturní výměny, ale také pro výměnu zkušeností a znalostí v rozličných oblastech, ke zlepšení života města a jeho občanů.

Pro obce a jejich představitele je velmi přínosné navazovat **domácí i zahraniční partnerství** s jinými obcemi. Uplatňují se výměny mezi žáky škol, mezi sportovními a kulturními institucemi, podnikateli nebo samotnými představiteli radnic. Leckde společné projekty řeší problémy v kompetenci samospráv, například ve školství, odpadovém hospodářství nebo sociálních záležitostech.

Česká města se ve větší míře zapojila do twinningového partnerství až po roce 1989. Tehdy během několika let vzniklo na stovky nových partnerství, většinou s městy a obcemi ze zemí Unie. V době přípravy České republiky na členství v Evropské unii tato partnerství významně přispěla k integračnímu procesu. Vstupem do Evropské unie se městům a obcím

4) č. 2037/2000/ES ze dne 29. června 2000

5) č. 3093/94/ES

cesta k programům Unie podporujících mezinárodní spolupráci měst otevřela plně. V období 2007 až 2013 se town-twinningové aktivity financují v rámci programu Evropa pro občany, který podporuje jak jednorázové setkání občanů partnerských měst, tak dlouhodobější tematicky zaměřené projekty sítí partnerských měst. Každý rok využívá této podpory více než tisíc projektů měst a obcí ze všech členských zemí Evropské unie. Významným pozitivem tohoto programu ve srovnání s ostatními programy Společenství je skutečnost, že je dostupný také malým městům a obcím, a to především díky administrativní nenáročnosti a finanční dostupnosti.

Při podpoře twinningu hraje v České republice významnou úlohu Svaz měst a obcí ČR. Plní roli zprostředkovatele, ve spolupráci s evropskými národními asociacemi měst a obcí asistuje našim městům a obcím při vyhledávání vhodných partnerů. Poskytuje informační a poradenský servis, i pokud jde o financování partnerské spolupráce. Zájemcům o mezinárodní a partnerskou spolupráci jsou k dispozici webové stránky Svazu www.partnerskamesta.cz, kde jsou soustředěny informace z této oblasti. V současné době Svaz měst a obcí ČR eviduje více než tisíc partnerství mezi českými a zahraničními městy.

Samozřejmě nejvíce kontaktů navazují naše obce s příhraničními sousedy, zvláště německými, slovenskými a polskými. Velmi početné jsou zmíněné twinningy s kolegy v Nizozemí, Francii či Švýcarsku, ale najdeme příklady dobré spolupráce i ve vzdálenějších zemích, například ve Skandinávii nebo dokonce ve Spojených státech či Japonsku⁶. Přehled o tom, jaká je situace v partnerství českých měst, lze najít v nové publikaci *Současné trendy v partnerství měst a obcí*⁶ nebo v Kanceláři Svazu. Tam také mohou zájemci o spolupráci získat informace o možných finančních zdrojích na podporu spolupráce se zeměmi Evropské

unie a kontakty na obce a města Evropy, které hledají partnery.

- 6) HŮLKOVÁ, Gabriela; MERTENS, Otto; VESELÁ, Barbora; KOPPITZ, David: *Současné trendy v partnerství měst a obcí*. Sbírnka praktických příkladů mezinárodní spolupráce, Svaz měst a obcí ČR, 2012, s. 20 – 25, dostupná na <http://www.smocr.cz/cz/publikace/soucasne-trendy-v-partnerstvi-mest-a-obci.aspx>.
- I) Pozor na záměnu institucí Evropské unie. Na evropské scéně totiž působí také Rada Evropy. Ta je přitom zcela jinou a nezávislou mezinárodní institucí s 46 členy, zabývající se především ochranou lidských práv a podporou demokracie. Na rozdíl od evropského práva však řada dokumentů Rady Evropy má často jen deklaratorní a politický charakter; aby se její rezoluce staly závazné, musí být ratifikovány příslušnými členskými státy. Patrně nejvýznamnějším dokumentem Rady Evropy je Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách, nad jejímž dodržováním bdí Evropský soudní dvůr pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku. A právě na tento soud se při porušování práv garantovaných Úmluvou a vyčerpání všech odvolacích soudních instancí v členském státě můžete obracet vy a občané vašich obcí. Známe jsou v tomto kontextu žaloby v souvislosti s délkou soudního procesu i žaloby v případě nevhodně regulovaného nájemného s odkazem na právo na pokojné užívání majetku. Organem Rady Evropy je také Kongres orgánů místní a regionální správy Rady Evropy (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe - CLRAE). Jako poradní orgán Rady Evropy pomáhá novým členskými státy vytvářet efektivní místní a regionální správu. Českou republiku reprezentuje sedm zástupců samosprávy (politiky volení na místní nebo regionální úrovni), respektováno je zastoupení mužů a žen, politická příslušnost a regionální rozložení. Jedním z nejnámějších výsledků práce CLRAE je tzv. Evropská charta místní samosprávy, kterou Česká republika podepsala a následně ratifikovala jako princip právního systému v roce 1999. Vedle evropských institucí se problematice místních samospráv věnují také další mezinárodní instituce jako například OSN a její program pro lidská sídla (UN-HABITAT) nebo direktorát OECD pro regionální rozvoj.
- II) Seznam poslanců Evropského parlamentu za ČR lze najít na webových stránkách <http://www.europarl.europa.eu/meps/cs/search.html>. S podnětem či žádostí je vhodné poslance kontaktovat nejprve písemně (resp. formou emailu) a v případě potřeby si následně domluvit setkání v poslanecké kanceláři v České republice.
- III) Přehled evropských programů a souvisejících projektů a oblastí financovatelných z evropských fondů je dostupný v publikaci **Analyza operačních programů pro potřeby měst a obcí České republiky**. Praha : MEPCO, 2007. 149 s., která je dostupná na <http://www.smocr.cz/dotace-a-granty/strukturalni-fondy/z-cho-muzete-v-letech-2007-2013-cerpat-evropske-dotace.aspx> a dále také v publikaci HARTMANN, Igor; ŠKORŇA, David; OJČÍKOVÁ, Helena. **Dotční tituly EU: Pro obce, svazky obcí, organizace zakladané a zřizované obcemi v programovacím období 2007 – 2013**. Praha: MMR, 2009. 99 s., dostupné na <http://www.smocr.cz/data/files/dotacni-tituly-eu.pdf>.

Užitečné odkazy:

EUROPA – Oficiální stránka EU http://europa.eu/index_cs.htm

Informační portál ČR www.euroskop.cz

Úřední věstník EU www.eur-lex.europa.eu/cs/index.htm

Informační systém pro aproximaci práva <http://isap.vlada.cz>

Evropská komise www.ec.europa.eu/

Zastoupení EK v Praze www.evropska-unie.cz

Evropský parlament www.europarl.europa.eu

Kancelář EP v Praze www.evropsky-parlament.cz

Rada Evropské unie www.consilium.europa.eu

Výbor regionů www.cor.europa.eu

Soudní dvůr EU www.curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6

Rada evropských obcí a regionů www.ccre.org

Eurocities <http://www.eurocities.eu/>

Stránky Svazu věnované partnerské spolupráci měst a obcí www.partnerskamesta.cz

17 Jak města a obce prosazují společně své zájmy

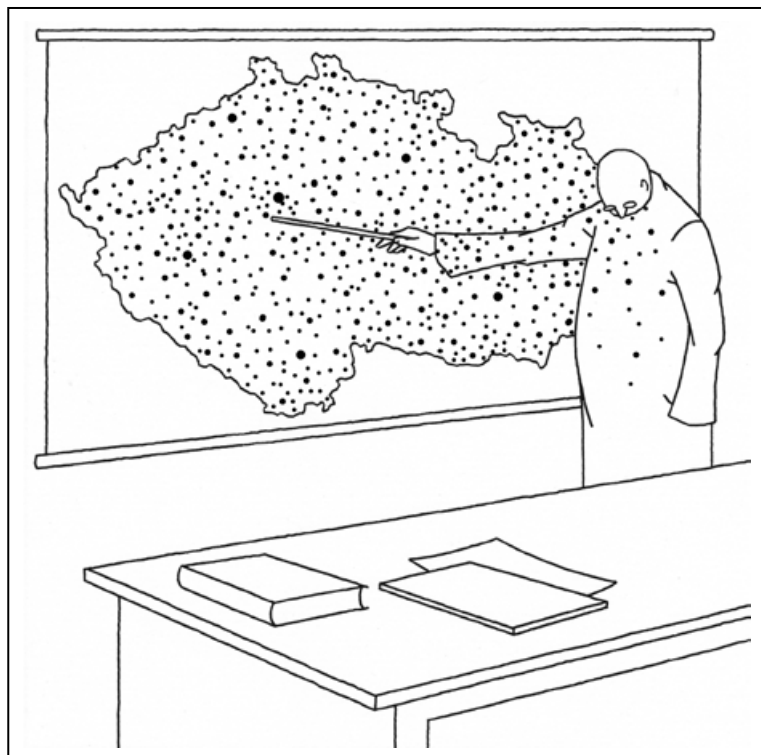
Jaromír Jech

*„Stát jen přidává práce, ale peněz ne.“
Kdy myslíte, že ta slova zazněla? Bylo to už v roce 1907 v Kolíně, na zasedání Prvního sněmu Sdružení měst a obcí království českého, 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.*

Vztahy mezi státem a obcí jsou vždy poznamenány určitým napětím, jak vidíme i jinde ve světě. Praxe se k ideálnímu stavu prostě jen více či méně blíží. Naší zvláštností jsou dlouhé roky nepřítomnosti skutečné samosprávy. I po dvaceti letech demokracie můžeme pozorovat pozůstatky dřívějšího vrchnostenského přístupu státu, který byl navyklý poroučet svým detašovaným pracovištím, národním výborům. Zažité návyky naštěstí mizí. Aby přestaly strašit úplně, je věcí nás všech, volených zastupitelů i státních úředníků. Vůle pokrokové smýšlejících představitelů obou stran však nechybí.

První krok byl učiněn v květnu 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 může být Dohoda o spolupráci uzavřená mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR 22. července 2005.

Jak víte z předchozích kapitol, obce mají úkoly jak v oblasti samostatné působnosti, tak i v oblasti státem přenesené působnosti. Praktické uplatňování zákonů a předpisů se přitom neobejde bez potíží. Stát (vláda, ministerstva a jejich úředníci, Parlament) podle svých představ určuje nejen rozsah přenesené působnosti, ale i množství peněz, které ve formě příspěvku na výkon státní správy obcím dává. Stát přitom argumentuje, že peněz dává dostatek, obce tvrdí opak. Navíc v poslední době často i kraje sužují obce mnohdy nadbytečnou byrokracií.



Stát je jediný, a může proto definovat své zájmy podle svých představ. Obce jsou početné a rozličné. Nesourodost dílčích zájmů jednotlivých obcí je pochopitelná. Mají ovšem i mnoho společného. Především legislativu, kterou se musí řídit, či pravidla, podle nichž získávají finanční prostředky.

Argument jedné obce mohou státní úředníci snadno odbýt slovy: „*To říkáte vy, jiné obce mluví jinak.*“ Obcím, chtějí-li prosadit svůj názor, tedy nezbyvá, než se rozpomenout na pověst o Svatoplukových prutech a hájit své zájmy společně.

Prosazování zájmů obcí dostalo po vstupu do Evropské unie i další rozměr. Dopad na život obcí má vedle národní i evropská legislativa. Problematika obcí v systému veřejné správy sice zůstává na národní úrovni, ale celá řada směrnic má na obce nesporný vliv, více se o této problematice dozvíte v kapitole 16 *Obce a Evropská unie*. Přímý vliv sice není rozsáhlý, jde například o právo občana členské země EU volit v obci, kde má trvalé bydliště, či být zvolen do zastupitelstva takové obce. Nepřímý vliv je mnohem obsáhlejší. Například od nutnosti dodržovat daná pravidla při zadávání veřejných zakázek, přes dodržování zásad tzv. veřejné podpory, až třeba po plnění limitů při pořizování ekologických vozidel hromadně

dopravy. V souvislosti s ekonomickou celosvětovou krizí, zejména však s krizí eurozóny, pak lze očekávat další změny ve společné evropské legislativě, a tím i případné ovlivnění legislativy národní. V zemích, kde mají obce největší podíl kompetencí v rámci veřejné správy, se odhaduje, že až 70 % směrnic má na obce přímý či nepřímý vliv.

Jak je patrné, obhajovat zájmy obcí i na evropském kolbišti je bezpodmínečně nutné. Obce se musí domlouvat na shodném postoji navenek nejenom se samotným státem, případně s kraji, ale i s poslanci v Evropském parlamentu. Sledovat vznik evropské legislativy, analyzovat možné dopady, to však musí obce dělat samy. Vítanými spojenci mohou být ostatní národní asociace, respektive samotný CEMR (Rada evropských obcí a regionů).

S problematikou evropské legislativy se utkávají všichni. To bylo také důvodem vzniku myšlenky **Domu měst, obcí a regionů** (House of Cities, Municipalities and Regions) v Bruselu, kde má své místo i Svaz měst a obcí ČR. Od jara roku 2007 zde projednávají postoje k nové legislativě především představitelé národních asociací ze zemí Evropské unie, snaží se přijímat společné postoje a ty poté i soustředěným lobbováním prosazovat.

17.1 Formy sdružení obcí

Zákon o obcích a další zvláštní zákony dávají obcím širokou škálu možností vzájemné spolupráce. Obce mohou vytvářet svazky obcí, mohou spolu zakládat obchodní společnosti nebo různé formy neziskových organizací, spolupráce může být dlouhodobá nebo krátkodobá, se všeobecným zaměřením nebo k zajištění jednoho cíle. V České republice, tak jako jinde ve světě, můžeme jednotlivá „sdružení obcí“ rozdělit podle zájmů, které obce sjednocují.

Jediným sdružením v České republice, které má mezi svými členy jak obce, tak města i statutární města a které řeší na celostátní úrovni obecné problémy, a to především v legislativní oblasti, je Svaz měst a obcí České republiky. Spadá tak 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.

Sdružení, která řeší určitý věcný problém, je naopak, stejně jako v okolních zemích, celá řada. Například Sdružení lázeňských míst, Sdružení historických sídel, rozličná vodárenská a energetická sdružení atd. Do této kategorie bychom mohli zařadit i Sdružení místních samospráv, vzniklé v roce 2008 a sdružující zejména malé obce. Svou věcnou činnost zaměřuje na obhajobu finančních zájmů malých

obcí, přičemž požadované finanční zdroje navrhuje získat z rozpočtů největších statutárních měst ČR.

Další kategorií jsou **regionální sdružení obcí**. Letitou zkušenost má třeba Severočeské sdružení obcí (SESO). Vznikla i další sdružení, která kopírují rozlohy krajů a řeší především krajské problémy. Velice aktivní je Sdružení obcí Libereckého kraje či obdobná sdružení na území jižních Čech, Plzeňska či jižní Moravy. Naopak například střední Čechy zůstávají zdrženlivější. Poslední roky je situace v podstatě neměnná.

Specifickou kategorií jsou tzv. **mikroregiony**. Ty zakládají obce například proto, aby mohly společně usilovat o finance, a to jak z domácích zdrojů, tak ze zahraničí. V minulosti například z programů SAPARD a předstrukturálních fondů, nyní o finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie. Důvodem společného zájmu může být i budování společné skládky odpadů, vodovodu, rozvodu plynu, ale i vytváření podmínek pro rozvoj turistického ruchu (například Ladův kraj na Říčansku).

17.2 Svaz měst a obcí České republiky

Jak už jste zaznamenali, z mezinárodního hlediska je Svaz měst a obcí České republiky (dále jen Svaz) jedinou „celonárodní asociací“. Jde o organizaci 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 31. říjnu 2012 měl Svaz 2500 členských měst a obcí, v nichž žije více než 7,89 milionů obyvatel, což je asi 75 % občanů České republiky. Z těchto údajů lze odvodit, že ve Svazu stále chybějí, ke své škodě, menší obce.

Obce jsou často členy jak Svazu s celorepublikovou působností, tak dalších sdružení. Mezi stále sledované cíle patří zachování jednotného Svazu jako silného partnera vůči vládě České republiky a Parlamentu České republiky. Po vstupu do Evropské unie nabyla na významu i jednotná svazová politika, zejména vůči orgánům EU.

Svaz nechce být konkurentem ostatním sdružením obcí. Naopak, zdůrazňuje potřebnost jednotlivých kategorií sdružení obcí a usiluje o vzájemnou spolupráci všech, kteří hájí obecní zájmy bez toho, aby měla jedna obec výhody na úkor druhé. Základním cílem Svazu je totiž hájit společné zájmy a práva obcí.

Svaz spolupracuje na návrzích legislativních opatření formou připomínek k právním normám v oblastech týkajících se místní samosprávy, kde je řádným připomínkovým místem. Podle principu tzv.

dobrého vládnutí má uzavřenou **Dohodu o spolupráci s vládou České republiky**. Dohoda obsahuje základní principy spolupráce jak na domácím poli, tak vůči otázkám spjatým s členstvím naší republiky v EU.

Svaz spolupracuje s obdobnými partnerskými svazy v jiných zemích, zejména s partnerským slovenským ZMOS a nizozemským VNG. Zároveň podporuje spolupráci mezi jednotlivými obcemi u nás a v zahraničí. Je členem CEMR (Rada evropských municipalit a regionů) a světové organizace UCLG (Spojená města a místní samosprávy). Svaz spolupracuje s CoR (Výbor regionů Evropské unie), má své zástupce z řad členů obecní samosprávy v CLRAE (Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy). Mezi svazovými prioritami je i pomoc rozvoji samosprávné demokracie v zemích bývalého sovětského bloku.

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 jedenáctičlenného 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 komise je nezávislý orgán Svazu dohlížející na dodržování zákonů, stanov Svazu a hospodaření Svazu.

Pracovní komise jsou poradními orgány Předsednictva. Jejich práce je základem svazové činnosti. V současnosti působí komise bezpečnostní, bytová, cestovního ruchu, dopravní, energetická, finanční, informatiky, kulturní, majetková, pro zdravotně postižené občany, regionální, sociální, školská, legislativní, zahraniční a životního prostředí. Vedle nich jsou aktivní i **pracovní skupiny**, například obcí s rozšířenou působností, obcí s pověřeným obecním úřadem, pro strukturální politiku, pro financování sociálních služeb. Zvláštní kategorií je nově vytvořená pracovní skupina pro problematiku sociálního začleňování.

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

Činnost Svazu je financována hlavně z **ročních členských příspěvků**. Skládají se z pohyblivé části, podle které platí všechny obce bez rozdílu 1,80 Kč za jednoho obyvatele. Dále pak z pevné částky, která činí pro statutární město 10 000 Kč, pro město 5000 Kč a pro obec 2200 Kč. Od státu Svaz nepožaduje žádné příspěvky v zájmu zachování své nezávislosti. Výjim-

kou je opakovaný účelový příspěvek ve výši zhruba 2,2 miliónu Kč na zahraniční aktivity, spojený zejména s problematikou členství naší republiky v EU.

Příklady postupů při vypracování svazových pozic a lobbování

Modelovým příkladem, jak prosadit zájmy obcí, byla příprava důležitého zákona o obcích¹ a jeho novelizace. Příprava sice probíhala již 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**². Šlo o odborný, více než čtyřsetstránkový elaborát, vytvořený společně Svazem a Asociací krajů České republiky, 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, a 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.*

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

2) Zdroj – InS č. 6/2008

Úspěchem na poli evropské legislativy bylo **odvrácení brozby v podobě návrhu směrnice EU o čistých vozidlech**. Podle tohoto návrhu by města a obce (stejně tak jako ostatní orgány veřejné správy a jimi zřizované organizace) byly povinny věnovat od 25 % (podle poslaneckého pozměňovacího návrhu dokonce 40 %) prostředků určených na koupi vozidel na nákup tzv. ekologicky čistých vozidel. To by pro obce znamenalo nemalé výdaje. Svaz spolu s CEMR jednal s poslanci Evropského parlamentu a podařilo se mu zamítnout návrh směrnice již při jednání jeho výborů, stejný úspěch byl i při hlasování v plénu.

Od přistoupení České republiky do Evropské unie Svaz usiluje o rozšíření svých lobbovacích aktivit i na legislativu a opatření, která vznikají na úrovni EU. V rámci příprav programovacího období Svaz podával připomínky k návrhům nařízení k implementaci strukturálních fondů a fondu soudržnosti EU, Strategickým obecným zásadám Společenství a dokumentu Evropské komise Urbánní dimenze strukturální politiky. Podařilo se zdůraznit potřeby měst v rámci tzv. urbánní dimenze a povinnost počítat s nimi v národních dokumentech, možnost započíst výdaje nevratné DPH do nákladů projektu, možnost čerpat strukturální fondy na panelová sídliště. Tyto úspěchy může Svaz slavít také díky aktivní spolupráci s dalšími asociacemi samospráv z ostatních členských států EU a CEMR.

V současné době je středem svazové pozornosti zejména příprava pozice měst a obcí v oblasti kohezní politiky na období po roce 2013. 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. Pro sféru obcí je pak Svaz spoluautorem a garantem obdobné práce. Osobní odpovědnost nad kvalitním vypracováním těchto stěžejních dokumentů převzal místopředseda Svazu pro evropské záležitosti Oldřich Vlasák, který se problematice evropských fondů věnuje řadu let i na půdě Evropského parlamentu jako jeho poslanec a nyní i v pozici jeho místopředsedy.

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

Užitečné odkazy:

Svaz měst a obcí České republiky www.smocr.cz, www.vzdelanyzastupitel.cz, www.partnerskamesta.cz

Council of European Municipalities and Regions www.ccre.org

Severočeské sdružení obcí www.seso.cz

Sdružení obcí Libereckého kraje www.solk.cz

Sdružení obcí Vysočiny www.obcevysociny.cz

Sdružení měst a obcí Plzeňského kraje www.smopk.cz

Österreichischer Städtebund www.staedtebund.gv.at

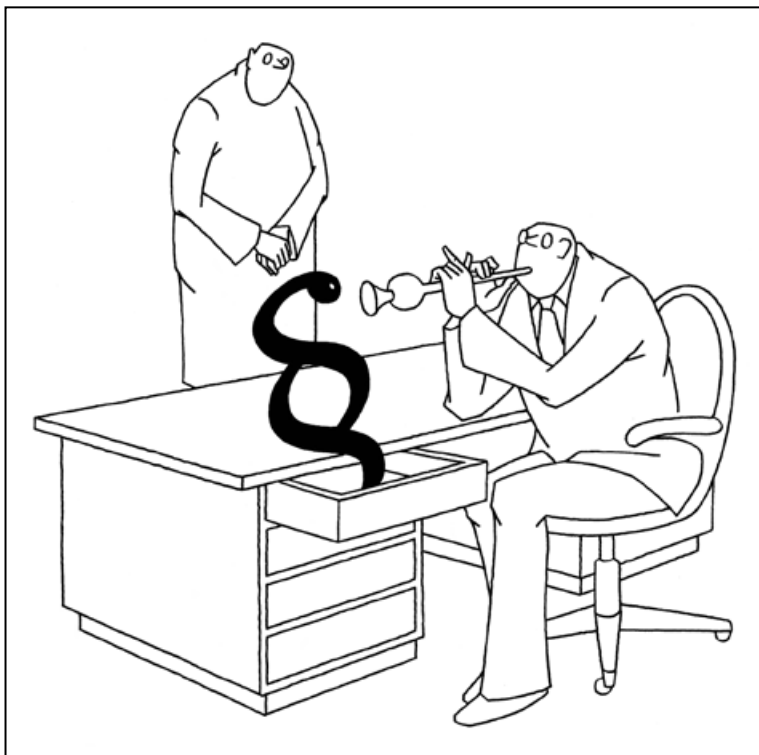
Österreichischer Gemeindebund www.gemeindebund.at

Deutscher Städtetag www.staedtetag.de

18 Jak se vyznat v právních předpisech

Mgr. Petr Schlesinger

Svět paragrafů, odstavců a písmen vám na první pohled může připadat neproniknutelný, zvláště když narazíte na právníka z čeledi mlžičů. S tímto klamem si však při troše trpělivosti poradíte. První otázky vás napadnou při pojmech „zákon“, „vyhláška“, „nařízení vlády“, „zákon ve znění pozdějších předpisů“. Co od nich očekávat? Jak se máte orientovat v různých typech právních předpisů, které pro svou funkci (i když třeba neradi) potřebujete, a kde je najdete?



Čist právní předpisy není nic jednoduchého. Při prvním čtení nebývají zcela pochopitelné, jsou suchopárné až nestravitelné, mnohdy nejednoznačné a obvykle jeden právní předpis souvisí s dalším. Navíc jich český právní řád zahrnuje zbytečně mnoho a často se mění. Aby toho nebylo málo, staly se vstupem České republiky do Evropské unie součástí českého práva i právní normy Evropské unie.

Přesto lze v právních předpisech nalézt určitý systém. Představit ho, ukázat právní předpisy v jejich vzájemné provázanosti, to je hlavním cílem následujících řádek.

18.1 Právní předpisy jako takové aneb Trocha teorie

18.1.1 Co dělá právní předpis právním předpisem

Nepochybně instinktivně tušíte, co pojem **právní předpis** znamená. Je to „něco psaného“, co je třeba dodržovat. Avšak dodržovat se musí i soudní rozhodnutí, kterým byla například určena výše náhrady škody, či smlouva o přestavbě radnice ve vašem městě. Na rozdíl od rozhodnutí soudu či smluv musí právní předpisy dodržovat všichni; **právní předpisy jsou určeny neurčitému počtu osob**. Nejsou vázány na rasu, pohlaví, národnost, vyznání nebo podobné atributy. Jsou závazné pro všechny. Pokud se v České republice nacházejí cizinci, musí i oni na našem území dodržovat české právní předpisy.

Dalším pojmovým znakem právních předpisů je jejich **abstraktnost**. To znamená, že jednotlivá ustanovení právních předpisů jsou formulována tak obecně, aby se do nich vešly „všechny případy“, které život přináší. To je samozřejmě nemožné, neboť tvůrci právních předpisů jsou pouze lidé, nejsou vševedoucí a není v jejich silách domyslet, co všechno může v budoucnu nastat. I proto jsou revize právních předpisů (kterým se říká **novely**) poměrně častým jevem.

Právě zmíněnými dvěma znaky (zaměřením na neurčitý počet osob, abstraktní povaha) se právní předpisy odlišují od soudních rozhodnutí nebo smluv různé povahy, které jsou naopak konkrétní – tzn. určeny vždy pouze smluvním stranám či stranám sporu (určitěmu počtu osob) a toliko pro ně jsou i závazné. Smlouvy ani soudní rozhodnutí nejsou napsány abstraktně, naopak konkretizují daný případ či smluvní vztah.

18.1.2 Jsou některé právní předpisy důležitější než jiné?

Pojmy „neurčitost“ a „abstraktnost“ právních norem jsou vlastní všem právním předpisům bez výjimky.

Existuje tu však jistá **hierarchie**. Některé druhy právních předpisů jsou důležitější než jiné. Právníci hovoří o **právní síle** daného právního předpisu. Právní předpisy nejvyšší právní síly jsou vždy předpisy nejzákladnější – „ústavní“¹. Neznamená to však, že se jako „ústavní“ musí nazývat, například v evropském právu se vžil pojem „primární právo“.

Všechny ostatní právní předpisy jsou vůči oněm předpisům nejvyšší právní síly v pozici **předpisů nižší právní síly** a musí být s předpisy ústavními v souladu. Právníci používají pro tento soulad pojem *konformní s Ústavou*. Na druhém místě pomyslného žebříčku právní síly stojí **zákony**. Pod zákony stojí ty právní předpisy, které mají za úkol zákony provádět. Pro tyto předpisy se používá souborného označení **prováděcí právní předpis, podzákonné právní normy či sekundární právní předpisy**. V dalším textu budeme používat zejména pojem „podzákonné právní normy“².

Podzákonné právní normy musí být v souladu se zákony, neboť jsou od nich odvozeny, a zákony musí být v souladu s právními předpisy nejvyšší právní síly, neboť mohou vzniknout jen v mezích daných ústavou. Podzákonné právní normy musí být samozřejmě také v souladu s ústavou, tedy právními normami nejvyšší právní síly. Podzákonné právní normy mají nejrůznější názvy a jsou vydávány různými institucemi. Tyto instituce musí mít k jejich vydávání zákonné zmocnění. Mezi podzákonnými právními normami navzájem už žádný vztah vyšší či nižší právní síly neexistuje, všechny druhy prováděcích předpisů mají stejnou právní sílu.

Samostatnou kategorií představují **právní předpisy měst a obcí**³, které města a obce vydávají v samostatné působnosti. Tyto právní předpisy jsou výrazem samosprávného pojetí územní samosprávy.

18.1.3 Kdo vydává právní předpis

Mezi právními předpisy (s abstraktní povahou, zaměřenými na neurčitý počet osob) je vztah vyšší a nižší právní síly. Předpisy nižší právní síly jsou vždy odvozeny od předpisu vyšší právní síly. Důležitým znakem právního předpisu je rovněž skutečnost, že ho vydává **orgán, který je k jeho vydání oprávněn**. Aby se zamezilo zvláště a bezpráví, musí existovat podrobná pravidla, určující, který orgán může právní předpisy vydávat. Musí rovněž existovat mantinely, v nichž se právní předpisy vydávají, a způsoby kontroly, zda nějaký orgán nepřekračuje svou pravomoc. Tato pravidla a mantinely zpravidla určují právní normy nejvyšší právní síly – tedy ústava.

Všechny právní předpisy jsou odvozeny od státu. Stát jim propůjčuje legitimitu. Stát určuje předpisem nejvyšší právní síly (například Ústavou České republiky), které instituce a orgány budou vydávat právní

předpisy nižší právní síly, tedy zákony a jejich prováděcí předpisy (podzákonné právní normy). Stát může některé oblasti svěřit jiným subjektům, například městům a obcím, a umožnit jim vydávat určité druhy právních předpisů v samostatné působnosti. V našich podmínkách jde o obecně závazné vyhlášky měst a obcí (*viz níže*).

Ústavodárce, zákonodárce a ti ostatní

Tyto pojmy nejsou ničím jiným než označením pro kolektivní orgán, který vydává určité právní normy. Ústavodárce i zákonodárce jsou většinou označeni pro **Parlament**. Ústavodárce má za úkol vydat ústavní zákon/y, tedy zákon nejvyšší právní síly v daném státě. Kdežto zákonodárce vydává „pouze“ zákony, tedy právní normy nižší právní síly (vzhledem k ústavním zákonům). V praxi bývají ústavodárce a zákonodárce totožné sbory i budovy. Často se tyto pojmy používají s pejorativním nádechem ve smyslu, že praxe neví, *co ústavodárce/zákonodárce daným ustanovením určité normy hodlal vlastně říci*.

Instituce vydávající podzákonné právní normy nemají podobný výstižný název. Jsou to především ministerstva nebo jiné ústřední orgány. Podzákonné právní normy vydávají rovněž města a obce v rámci přenesené působnosti.

18.1.4 Neznalost právních předpisů neomlouvá

Právní předpisy musí dodržovat každý. K tomu, aby bylo jejich dodržování vynutitelné veřejnou mocí (například státními orgány, Policií ČR či soudy), se však musí všichni s právními předpisy důkladně seznámit. V minulosti se tak dělo jejich prostým vyhlášením, například veřejným vybubnováním na náměstích se známým *Na vědomost se dává*. Tímto způsobem se v současné době předpisy nevyhlašují, dnes se **uveřejňují** čili **publikují**, aby nikdo nemohl tvrdit, že nemohl dostat liteře zákona, neboť jej neznal. Každý se může s publikovaným právním předpisem seznámit. Publikace právních předpisů je podmínkou platnosti principu **neznalost práva neomlouvá**.

Právní předpis je výsledkem rozhodovacího a schvalovacího procesu, který probíhá v kompetentním orgánu (například Parlamentu ČR) určitým závazným způsobem. Hotový právní předpis se vyhlásí a publikuje opět stanoveným způsobem. Dodržením způsobu

1) Nejde pouze o ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, nýbrž o obecný pojem nejvyšší právní síly. Proto používáme malé počáteční písmeno.

2) Jde zejména o nařízení vlády a vyhlášky ministerstev.

3) Zvláštní kategorií je rovněž „městys“, avšak s ohledem na konzistentnost textu používáme „města a obce“.

vyhlášení nabývá právní předpis **platnosti**. K aplikaci právního předpisu nestačí, aby byl jen platný, nýbrž musí **nabýt účinnosti**. Účinný právní předpis je vždy předpisem platným, avšak platný právní předpis se účinným stává až po uplynutí určitého času. Jen výjimečně může platnost a účinnost splývat v jeden časový okamžik. Ve většině případů však platnost právního předpisu předchází jeho účinnosti. Doba mezi platností a nabytím účinnosti právního předpisu existuje proto, aby si lidé tento právní předpis osvojili. Právníci nazývají tuto dobu určené veřejnosti k pochopení dané právní normy pojmem *legisvakance*, tedy „prázdniny zákona“.

18.2 Jaké právní předpisy máme v České republice

V předchozí kapitole jsme se pokusili o stručnou charakteristiku právních předpisů jako takových. Přes usilovnou snahu jsme se nemohli vyhnout jisté teoretičnosti. Teď se pokusme tuto teorii ukázat na příkladech z vnitrostátního práva.

V České republice máme celou řadu právních norem různé právní síly. Nejvyšší právní sílu mají **ústavní zákony**. V hierarchii dále následují **zákony** a nižší právní sílu mají právní předpisy, které jsou od zákonů odvozené a tyto zákony provádějí; tedy – **prováděcí právní předpisy či podzákoné normy**. Specifické právní normy co do tvorby představují obecně závazné vyhlášky měst a obcí.

18.2.1 Ústavní zákony

Jak už bylo řečeno, s ústavními zákony musejí být ostatní právní normy v souladu. Naší základní právní normou je **Ústava České republiky**⁴. Obsahuje základní hodnotové a funkční principy fungování státu. Principy stanovené v Ústavě se dále konkretizují „obyčejnými“ zákony. Ústava České republiky obsahuje tak důležitá ustanovení, jako je rozdělení moci na moc zákonodárnou (Parlament ČR), výkonnou (vláda, ministerstva a jiné ústřední správní orgány a Prezident republiky) a moc soudní. Obsahuje rovněž základní pravidla pro výkon samosprávy měst a obcí. Vztah státu a územní samosprávy je v Ústavě vyjádřen takto⁵: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*“.

Název této podkapitoly napovídá, že ústavních zákonů je kromě Ústavy ČR více. Jsou to změny Ústavy, tedy její novely. Formu ústavního zákona mají i některé přepisy upravující zásadní otázky státu, jako například územní⁶ nebo týkající se bezpečnosti⁷.

Stejnou právní sílu jako Ústava má rovněž **Listina základních práv a svobod**. Zatímco Ústava obsahu-

je zejména základní stavební kameny pro fungování státu, je Listina základních práv a svobod katalogem základních práv a svobod. Některých práv je možno se domáhat jen prostřednictvím „obyčejných“ zákonů, avšak základních lidských práv se lze u **Ústavního soudu** domáhat přímo.

Podle usnesení Předsednictva České národní rady⁸ je Listina základních práv a svobod součástí **ústavního pořádku**. Ústavní pořádek je pojem, který znamená, že kromě Ústavy existují ještě další právní normy se stejnou právní silou jako Ústava. Někteří právníci používají místo pojmu ústavní pořádek pojem „ústava“ s malým začátečním písmenem⁹. Ústavní pořádek¹⁰ tvoří vedle Ústavy samotné a již zmíněné Listiny základních práv a svobod „ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“.

18.2.2 Zákony

Zákony České republiky vždy musí být v souladu s ústavním pořádkem. Proces, kterým se zákony tvoří, se nazývá **zákonodárný neboli legislativní proces** a jeho základní principy popisuje Ústava. O zákonech se usnáší Parlament České republiky, který se skládá z **Poslanecké sněmovny a Senátu**. Činnost obou těchto komor parlamentního shromáždění konkretizují jejich jednací řády, přijaté ve formě zákonů¹¹. Až na výjimky o všech zákonech rozhodují obě komory Parlamentu ČR. Důležitou výjimkou je **zákon o rozpočtu**, o němž rozhoduje na návrh vlády pouze Poslanecká sněmovna.

V České republice mohou být povinnosti stanoveny neurčitému počtu osob pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, a nikoliv ostatními právními předpisy¹². Je to reakce na praxi minulého režimu, kdy byly často povinnosti stanoveny neurčitému počtu osob rovněž podzákonými právními normami. Složitost legislativního procesu a rozdělení rolí v něm má být jistou zárukou, aby nebyl zneužit. Pouze zákonem je vázán

4) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

5) Čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky

6) Například ústavní zákony o změnách státních hranic, nebo ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

7) Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, apod.

8) č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

9) Například prof. Václav Pavlíček, in: Ústava a ústavní řád České republiky

10) Čl. 112 Ústavy České republiky

11) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

12) Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

rovněž soudce při soudním rozhodování. To znamená, že soudce může posoudit soulad podzákoného právního předpisu se zákonem a případně ho vůbec nepoužít. Posuzovat ústavnost zákonů však soudci samotní nesmějí, zákony musí vždy aplikovat. Pokud ale mají pochybnosti o souladu zákona s normou vyšší právní síly, předloží daný zákon Ústavnímu soudu České republiky. Pouze Ústavní soud smí rozhodovat o souladu zákona s ústavním pořádkem. Zákony regulují velkou část lidské činnosti a v České republice jich je opravdu mnoho. Podle některých autorů existuje přes **9000 zákonů!** S jistotou nadsázkou lze tvrdit, že v České republice existuje zákon prakticky na cokoliv. Kritici hovoří dokonce o *zapelevelování českého právního řádu* či o *právní džungli*. Touto příručkou se vlastně také pokoušíme prokázat vám schůdnou pěšinu. Rovněž Svaz měst a obcí ČR kritizuje počet a nejasné formulace některých zákonů. Stále však platí, že zákony se musí dodržovat a že jejich neznalost nikoho a za žádných okolností neomlouvá.

Jako zastupitelé a starostové se během výkonu funkce setkáte s mnoha zákony. Není v moci této příručky poskytnout ani základní výčet těch, které asi budou pro vás klíčové. Zmíňme snad jen zákon fundamentální – **zákon o obcích**¹³, kterému se rovněž říká **obecní zřízení**. Samozřejmě ve znění všech jeho novel (což právníci nazývají **ve znění pozdějších předpisů**).

18.2.3 Podzákoné právní normy

V podstatě je lze rozdělit do dvou skupin. První skupina má svůj základ v čl. 78 Ústavy a tyto podzákoné normy se nazývají **nařízení vlády**. Vláda České republiky je podle tohoto ustanovení zmocněna vydávat „*k provedení zákona a v jeho mezích*“ nařízení. Nařízení vlády provádí určitý zákon a nesmí obsahově ani kompetenčně vybočit z oblasti, kterou určitý zákon upravuje.

Druhou skupinu podzákoných právních norem tvoří právní normy, většinou nazývané **vyhlášky**. Na rozdíl od nařízení vlády, které má svůj základ v čl. 78 Ústavy, mají vyhlášky svůj ústavní základ v čl. 79 odst. 3. Podle tohoto ustanovení mohou „*ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“. Mezi oběma články Ústavy je na první pohled jen nepatrný rozdíl, avšak jde o rozdíl velmi významný. **Zatímco vláda může vydat nařízení k jakémukoliv zákonu, musí ostatní zmíněné orgány (tedy ministerstva, jiné správní úřady a rovněž města a obce) být přímo v zákoně zmocněny (jmenovány), aby mohly určitý prováděcí právní předpis vydat.** Těmto ustanovením se v zákonech říká **zmocňo-**

vací ustanovení a bývají v závěrečných paragrafech zákonů.

Ačkoliv se tato druhá skupina podzákoných právních norem označuje pojmem „vyhlášky“, v praxi se tyto právní normy označují i jinak. Za všechny jmenujme **nařízení obce**, které může vydávat **obec**¹⁴, **pokud je k tomu zákonem zmocněna**.

18.2.4 Obecně závazné vyhlášky měst a obcí

Od nařízení obcí se liší **obecně závazné vyhlášky měst a obcí**¹⁵. Tyto právní normy se nevydávají v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, ale mají svůj **právní základ v čl. 104 odst. 3 Ústavy**, podle něhož „*zastupitelstva mohou vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti*“.

Nařízení obcí se uplatní při **výkonu přenesené působnosti**, tedy činnosti, kterou města a obce vykonávají pro stát. Tato působnost je **výkonem státní správy**. Za všechny činnosti uvedme například rozhodování o stavebním povolení či vedení matriky. Obecně závazné vyhlášky se vydávají **v rámci samostatné působnosti měst a obcí**. Podle obecního zřízení¹⁶ patří do samostatné působnosti měst a obcí „*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, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon*“.

18.2.5 Kdo je u nás tvůrcem právních norem

O Ústavě i o většině „obyčejných“ zákonů se v České republice usnášejí obě komory Parlamentu ČR. Rozdíl v postupu přijímání na jedné straně ústavních zákonů a na druhé zákonů podrobně vymezují jednací řády obou komor. Ústavní zákony jsou právními normami vyšší právní síly, a proto bude logicky jejich přijetí ztíženo zvýšeným počtem (kvórem) hlasů a dalšími podmínkami, které jsou nutné pro jejich přijetí.

Ústava České republiky upravuje druh právní normy¹⁷, o které se zmiňujeme poprvé – **zákonné opatření** Senátu. S těmito právními normami nemá Česká republika zatím žádné zkušenosti. Zákonná opatření Senátu jsou vázána na specifickou situaci, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V tom

13) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

14) v souladu s § 11 zákona o obcích

15) vydávané v souladu s § 10 zákona o obcích

16) § 35 zákona o obcích

17) Čl. 33 Ústavy České republiky

případě přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonná opatření může navrhnout pouze vláda. Zákonná opatření Senátu tedy mají (jak název napovídá) právní sílu zákona. Zákonná opatření Senátu však musí následně schválit nová Poslanecká sněmovna na své první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.

Prováděcí právní předpisy (souborně „vyhlášky“) vydávají „*ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy*“. Podle **kompetenčního zákona**¹⁸ je v České republice zřízeno 14 ministerstev a 11 dalších **ústředních orgánů státní správy**. Mezi tyto orgány patří například **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** či **Český telekomunikační úřad**. Všechny ústřední orgány státní správy mohou vydávat vyhlášky, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny.

18.2.6 Vyhlášení právních předpisů

Podle Ústavy¹⁹ je „*k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, a způsob tohoto vyhlášení stanoví zákon*“. Bez vyhlášení by se tedy zákon nestal platným a logicky by nikdy nenabyl účinnosti. Vyhlášení zákona je tudíž základní podmínkou, aby se podle zákona mohlo v konkrétních případech postupovat, aby mohl být **vynutitelný**.

Způsob vyhlásování zákonů stanoví také příslušný zákon²⁰. Ve Sbírce zákonů se uveřejňují tyto právní předpisy: *a) ústavní zákony; b) zákony; c) zákonná opatření Senátu; d) nařízení vlády; e) právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností*. Skupina právních předpisů pod písm. e) se zjednodušeně nazývá „vyhlášky“.

Právní předpisy nabývají platnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů. Tímto **dnem vyhlášení je den roze-slání příslušné Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví**. Od pojmu „platnost“ je nutné oddělit pojem „účinnost“, se kterým je spojena „vynutitelnost“ právního předpisu. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti **patnáctým dnem po vyhlášení**. Vyžaduje-li to naléhavý veřejný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. V tom případě pak splývá okamžik platnosti a účinnosti.

Pokud citujeme právní předpisy publikované ve Sbírce zákonů, používáme zkratku **Sb.**, například tedy: *zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)*. Tato zkratka znamená právě Sbírku zákonů. Města a obce jsou povinnými odběrateli Sbírky zákonů

a Sbírky mezinárodních smluv. Znění publikované ve Sbírce zákonů je tzv. **autentickým zněním**. To znamená, že pokud se například v elektronické databázi právních předpisů vyskytne chyba, nemůže se nikdo s úspěchem dovolávat, že postupoval podle chybné právní normy, pokud tato chyba nebyla rovněž ve Sbírce zákonů.

Svaz měst a obcí ČR má informace, že povinnost odebrat Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv města a obce poměrně zatěžuje. Zájem veřejnosti o nahlížení do ní je velmi nízký. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že se právní předpisy poměrně často mění – novelizují. Je uživatelsky příjemnější používat různé elektronické aplikace právních norem, které právní předpisy předkládají již **ve znění pozdějších předpisů**. To znamená, že tyto elektronické aplikace zpracovávají jednotlivé novelly právních norem a vytvářejí aktuální text. S jistou nadsázkou lze říci, že Sbírku zákonů jako takovou (v tištěné podobě) dnes už používá opravdu málokdo. V současných diskuzích o změně jejího pojetí vystupuje Svaz měst a obcí ČR jako odpůrce tištěné Sbírky zákonů. Nicméně, zatím nebyl zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv novelizován a je tedy nutné striktně dodržovat jeho současné znění.

Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Právní předpisy, které se souborně nazývají „vyhlášky“, podepisuje příslušný (rezortní) ministr, vedoucí jiného ústředního správního úřadu nebo guvernér České národní banky.

Nařízení obcí ani obecně závazné vyhlášky se ve Sbírce zákonů nevyhláší. I pro tyto právní předpisy ovšem platí, že musí být řádně vyhlášeny. Jinak by nenabývaly platnosti ani účinnosti. **Vyhlásování právních předpisů obcí** se uskutečňuje jejich vyvěšováním **na úřední desce** obecního úřadu po dobu 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 veřejný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Právní předpisy kraje se vyhláší ve Věstníku právních předpisů kraje a v případě hl. m. Prahy ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy.

18) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstva a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

19) Čl. 52 Ústavy České republiky

20) Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

18.2.7 Kdo vykládá právní předpisy

O ne zcela srozumitelném jazyku právních předpisů už byla řeč. Jejich častá novelizace pak způsobuje, že texty jsou nekonzistentní, málo přehledné a bývá náročné pochopit jejich smysl. V České republice není žádná instituce pověřena, aby vytvářela oficiální výklady právních předpisů. Touto institucí není ani Ústavní soud, jehož vykonatelná rozhodnutí jsou podle Ústavy²¹ „závazná pro všechny orgány i osoby“. Právně závazný výklad mají pouze **soudní rozhodnutí**, avšak jen **pro strany sporu**, nikoliv pro všechny. Soudní rozhodnutí jsou obecně nazývána *judikaturou*. Jednotlivé druhy a stupně soudů jsou procesními zákony zmocněny, aby uveřejňovaly svá rozhodnutí ve formě „Sbírek“. Nejde však o Sbírky zákonů, nýbrž o Sbírky soudních rozhodnutí. K takovým sbírkám patří například **Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu** či **Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**. Soudní judikatura není právně závazná a výklad soudů není právním předpisem. Judikaturu (zejména publikovanou ve sbírkách) však soudy respektují. Často a konstantně aplikují právní názory v ní obsažené. Tím se judikatura významně podílí na zachování právní jistoty a de facto se blíží právním předpisům.

Svaz měst a obcí České republiky se často k právním předpisům vyjadřuje. Tento jeho výklad je ze své podstaty rovněž jen doporučující. Totéž platí o výkladu právních norem, který poskytují ministerstva či jiné správní orgány. Přesto však Svaz často právní předpisy vykládá, a to zejména ty, které souvisejí s výkonem státní správy a samosprávy obcí. Výklady právních norem, které Svaz poskytuje svým členům, mohou být pro vás opravdu cenné, neboť se na nich podílejí odborníci s dlouholetými zkušenostmi.

Závazný výklad právních norem nepřináší ani různé tištěné komentáře k zákonům či právnícká literatura, které je na našem trhu opravdu mnoho.

18.3 Jak ovlivňuje české právní předpisy Evropská unie

Česká republika je řádným členem Evropské unie. Přistoupení k EU znamenalo pro náš právní řád přijetí evropských právních norem. Ty jsou od **1. května 2004 pro ČR závazné**. Právní normy se již nevytvářejí pouze na našem území, nýbrž rovněž v evropských institucích, kde má Česká republika své nominované zástupce. Evropské právo ovlivňuje právo české podstatnou měrou. Protože se však na jeho tvorbě podílíme (jsme u jeho vzniku), nejde o ovlivňování jednostranné. Evropské právo je nedílnou součástí práva českého.

Vstupem do EU akceptovala Česká republika skutečnost, že některé oblasti budou nadále řešeny nikoliv pouze vnitrostátními, nýbrž evropskými právními předpisy. Oblasti působení evropského práva se vybíraly tak, aby byl výsledek (harmonizovaná úprava v celé EU) pro členské státy přínosem a nikoliv zátěží. V ostatních oblastech zůstává svrchovaná moc českého zákonodárce nezměněna a pouze on může na území České republiky vydávat zákony tyto oblasti regulující. Vstupem do EU Česká republika nepřišla o svou suverenitu, nýbrž získala jistou přidanou hodnotu, kterou umožňuje právě systém evropského práva. Zmíněný princip působení evropského práva jen v oblastech, kde je to prospěšné, bývá nazýván **principem subsidiarity evropského práva**.

Svaz měst a obcí velmi dobře chápe provázanost národního a evropského práva, a tak se vyjadřuje k tvorbě norem vnitrostátních i evropských. Svaz hájí zájmy měst a obcí a snaží se předejít možným negativním dopadům připravovaných právních norem bez ohledu na to, zda vznikají v Praze nebo v Bruselu.

18.3.1 Jaké nové právní předpisy přinesl vstup České republiky do Evropské unie

Podobně jako české právo lze právo evropské dělit na dvě základní skupiny: **právo primární a právo sekundární**. To sekundární je od práva primárního odvozené.

Pro pochopení pojmu primární právo použijeme pojmu „ústavní právní normy“, avšak tento pojem se v Evropské unii nepoužívá. Všechny ostatní evropské právní normy musí být s primárním právem v souladu, podobně jako všechny české zákony musí být v souladu s ústavním pořádkem České republiky. České zákony a podzákonné normy jsou určeny neurčitému počtu osob a jsou pro všechny tyto osoby zavazující. Tomuto pojetí se blíží druh evropského sekundárního práva, který nazýváme **nařízení**. Nařízení má tedy podobný charakter jako „obyčejný“ zákon v České republice. Ostatní druhy sekundárních právních norem, tedy **směrnice, rozhodnutí** či **doporučení a stanoviska**, jsou určeny členským státům, nikoliv všem fyzickým a právníckým osobám jako právní normy v České republice. Důvodem této odlišnosti je odlišné pojetí Evropské unie jako takové proti národnímu státu. Evropskou unii tvoří jednotlivé členské státy – a právě ty převádějí (tedy **implementují**) obsah evropského práva do svých právních řádů. Způsob implementace (tedy konkrétní **transpozice**) evropského práva je ponechána na členských státech EU.

21) Čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky

a) Primární právo

Primárním právem EU (*quasi ústavním právem EU*) jsou v současnosti dvě smlouvy: **Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie**. Obě jsou právním pramenem EU nejvyšší právní síly a všechny evropské sekundární právní předpisy musí být s nimi v souladu. Podobně jako Ústavní soud České republiky dbá na soulad primárního a sekundárního práva **Evropský soudní dvůr**.

Stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy má podle Smlouvy o Evropské unii²² rovněž Listina základních práv Evropské unie, avšak s výjimkou Velké Británie, Polska a České republiky.

b) Sekundární právo• **Nařízení**

Podle Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU)²³ má nařízení obecnou působnost. To znamená, že je „závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“. Právníci hovoří o tzv. **bezprostředním účinku evropského práva**. Nařízení se nemusí (a ani nesmí) převádět do národních právních řádů. Platí, jakmile bylo řádně vyhlášeno.

• **Směrnice**

Podle stejného článku SFEU je směrnice „závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Tato právní norma je specificky „evropská“ a nemá obdobu mezi českými právními normami. Na rozdíl od nařízení, které je obecně závazné, zavazují směrnice pouze členské státy. A to buď členské státy všechny, anebo jen členské státy některé.

Závaznost směrnic znamená, že členské státy jsou v určité lhůtě (**implementační lhůta**) povinny převést její smysl do normy národního práva. Tato lhůta bývá většinou dvouletá. I směrnice mají bezprostřední účinek, avšak narozdíl od nařízení omezený. Jde o případ, kdyby stát neimplementoval v dané době určitou směrnici. Pokud tato směrnice obsahuje nějaká oprávnění vůči fyzickým a právníckým osobám, je možné se jich vůči státu s úspěchem domoci. Pokud však neimplementované směrnice obsahují povinnosti, nemůže je stát vůči fyzickým a právníckým osobám vymáhat, jestliže směrnici v dané lhůtě neimplementoval.

• **Rozhodnutí, doporučení a stanoviska**

V souladu se SFEU je rozhodnutí závazné v celém svém rozsahu „těm, kterým je určeno“. Rozhodnutí jsou právní akty, jež slouží především k řešení konkrétních případů. Svou povahou se podobají rozhodnutím ve správním řízení. Zmíněná rozhodnutí jsou na rozdíl od nařízení a směrnic určena konkrétnímu počtu osob a jejich obsah je velmi konkrétní.

Doporučení a stanoviska právně závazná nejsou.

18.3.2 Kdo tvoří evropské právní normy

Podobně jako ve vnitrostátním právu probíhá i v Evropské unii zákonodárný (legislativní) proces. Primární právo EU musí schválit všechny členské státy. Příprava primárního práva sice probíhá v evropských institucích (mají na to odborný aparát), avšak jeho schvalování je ponecháno jednotlivým členům EU. Tímto způsobem bylo již několikrát primární evropské právo novelizováno, naposledy v roce 2009 tzv. **Lisabonskou smlouvou**.

Na schvalování sekundárních právních norem se podílí **Rada Evropské unie a Parlament Evropské unie**. V současnosti je většina právních aktů přijata formou spolurozhodování těchto dvou institucí Evropské unie tzv. **řádným legislativním postupem**²⁴.

Evropská komise má v rámci zákonodárného procesu v mnohém podobnou úlohu předkladatele jako například vláda ČR. Komise předkládá návrhy právních norem, o kterých pak rozhodují Rada a Parlament. Pokud je k tomu Komise zmocněna v určité sekundární právní normě, může vydávat další sekundární právní normy, zejména směrnice a rozhodnutí k jejímu provedení a v jejích mezích. Výjimkou nejsou ani nařízení Komise, pokud je k tomu konkrétním evropským předpisem zmocněna.

V rámci evropského legislativního procesu se k připravovaným normám vyjadřují i další evropské instituce, které mají poradní funkci (například **Výbor regionů**).

18.3.3 Publikování evropských právních předpisů

Rovněž evropské právní normy musí být řádně vyhlášeny. Podle SFEU²⁵ se evropské právní normy vyhláší v **Úředním věstníku Evropské unie**. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak **dvacátým dnem po vyhlášení**. Podobně jako v případě vnitrostátních právních norem mají města a obce povinnost umožnit v pracovních dnech žadatelům nahlédnutí do Úředního věstníku Evropské unie. Stejně jako v případě Sbírký zákonů je **autentické pouze znění vyhlášené v Úředním věstníku EU** a nikoliv znění v elektronických databázích právních norem.

18.3.4 Evropský soudní dvůr

Rozhodovací činnost Evropského soudního dvora (judikatura) má bez nadsázky na evropské právo

22) Čl. 6 Smlouvy o Evropské unii

23) Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie

24) Čl. 294 Smlouvy o fungování Evropské unie

25) Čl. 297 Smlouvy o fungování Evropské unie

enormní účinek. Bez judikatury Evropského soudního dvora by evropské právo jako svébytný právní systém snad ani neexistovalo. **Evropský soudní dvůr totiž evropské právo dotváří.**

Na počátku evropské integrace existovaly jen „prosté“ mezinárodní smlouvy, které uzavřely zakládající členské státy. Původně byla evropská integrace záležitostí především ekonomické povahy. Judikatura Evropského soudního dvora vytvořila mimo jiné základní principy evropského práva jako již zmíněný princip subsidiarity, princip přednosti evropského práva či princip bezprostředního účinku evropského práva.

Judikatura Evropského soudního dvora přirozeně během let ovlivnila obsah původních zakládajících smluv, které se od doby svého vzniku změnily téměř k nepoznání. Primární právo EU dnes upravuje o mnoho více oblastí než původní smlouvy. Na této skutečnosti se Evropský soudní dvůr velkou měrou podílel – **bez jeho rozhodovací činnosti a bez vůle členských států podřídit se jeho rozhodnutím by evropské právo nevzniklo.**

České a evropské právo je natolik provázáno, že nelze jedno od druhého oddělit. Určitá část českých právních předpisů se připravuje v Bruselu: to je hlavní *novum* vstupu České republiky do Evropské unie.

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
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu do Poslanecké sněmovny
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu do Senátu
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- Smlouva o fungování Evropské unie

Literatura:

- Hendrych, D.: Správní právo, C.H.Beck, Praha 2009
- Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl, Linde, Praha 1998
- Pomahač, R.: Evropské právo, Karolinum, Praha 2003
- Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI, Praha 2005
- Tichý/Arnold/Svoboda/Zemánek/Král: Evropské právo, Praha, C.H.Beck 2009

Na příručce spolupracovali

Kapitola	Autoři	Úprava 2012
1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	Mgr. Petr Schlesinger Mgr. Ludmila Němcová Mgr. František Lukl, MPA Mgr. Pavel Drahovzal	Mgr. Ludmila Němcová
2 Finance a rozpočet	Ing. Ivan Černý Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D. Ing. Kamil Souček	Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.
3 Hospodaření s majetkem obce	Ing. Jan Kerner	
4 Rozvoj obce	Ing. Sylva Kováčiková Mgr. Eva Srnová Helena Langšádlová Bc. Marek Sýkora JUDr. PhDr. Jiří Plos Mgr. Iva Hybnerová	Mgr. Iva Hybnerová
5 Veřejné služby obce	Jaromír Jech	
6 Veřejný pořádek a bezpečnost	JUDr. Pavel Vetešník Ing. Vladimír Vlček Mgr. Miroslava Sobková	Mgr. Miroslava Sobková
7 Sociální politika obce	Mgr. Irena Sonntagová Mgr. Petr Schlesinger PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D. Ing. Iva Červinková	Mgr. Petr Schlesinger
8 Bydlení	Mgr. František Lukl, MPA Mgr. Daniela Pastorková Ing. Radka Soukupová	
9 Školství	PhDr. Marcela Štiková Mgr. Ludmila Němcová	Mgr. Ludmila Němcová
10 Kultura	Mgr. Květa Halanová	
11 Životní prostředí	Bc. Marek Sýkora Ing. Pavla Finfrlová Mgr. Zdeněk Horáček	Ing. Bc. Barbora Fůrstová

Kapitola	Autoři	Úprava 2012
12 Doprava	Mgr. Petr Schlesinger	
13 Efektivní organizace a administrativa obce	Ing. Bohumila Budková Mgr. Ludmila Němcová Ing. Milan Jagoš Ing. Jan Privarčák Mgr. Miroslava Sobková	Mgr. Miroslava Sobková
14 V demokracii vzájemně komunikujeme	RNDr. Ivana Bursíková PhDr. Ing. Pavel Mička JUDr. Adam Furek JUDr. Ludmila Nováková Mgr. Ludmila Němcová	
15 Kraje	Ing. Ladislav Kryštof JUDr. Luboš Průša Mgr. Aleš Mik	
16 Obce a Evropská unie	Ing. Oldřich Vlasák	Mgr. Gabriela Hůlková
17 Jak města a obce prosazují společně své zájmy	Jaromír Jech	
18 Jak se vyznat v právních předpisech	Mgr. Petr Schlesinger	

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010

Aktualizované znění 2012

Ilustrace: Miroslav Barták

Editoři: Jiří Černožský, Ing. Olga Kučerová, Mgr. Petra Kubařová

Odborná korektura: Mgr. Ludmila Němcová

Jazyková korektura: Mgr. Lenka Zgrajová, Mgr. Petra Kubařová

Grafické zpracování: Jiří Kaufner

Obálka: Ondřej Svátek

Tisk: Artedit s. r. o.

Publikace vznikla za finanční podpory Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

Vydal Svaz měst a obcí České republiky.
Texty jsou redakčně upraveny.

Vydání první, Praha 2012

Svaz měst a obcí České republiky je celostátní, dobrovolnou, nepolitickou a nevládní organizací, jejíž členy jsou obce a města. V současné době sdružuje kolem dvou a půl tisíce obcí a měst. Svaz je partnerem pro vládní i parlamentní politickou reprezentaci a od roku 2004 je povinným připomínkovým místem. Podílí se na přípravě a tvorbě návrhů legislativních i nelegislativních opatření v oblastech týkajících se kompetencí obcí. Aktivní je i v oblasti evropské legislativy a dotační politiky. V rámci zahraniční spolupráce získává nejen zkušenosti a inspiraci pro vlastní činnost, ale také pomáhá samosprávám v zemích, kde se demokracie teprve rozvíjí.

Vydávání příručky pro člena zastupitelstva obce je jednou z aktivit, kterými Svaz dlouhodobě napomáhá zastupitelům po obecních volbách zorientovat se ve všech oblastech veřejné správy. Aktualizace příručky byla podpořena Evropským sociálním fondem prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky v rámci projektu „Zkvalitnění výkonu činnosti zastupitelů a posílení kapacity místní samosprávy v ČR“ (zkráceně „Vzdělaný zastupitel“). Díky tomuto projektu Svaz pro zastupitele připravil ucelenou nabídku jak vzdělávacích služeb, mezi něž vedle příručky patří také semináře pro zastupitelstva konané přímo v obcích nebo e-learningový kurz, tak poradenských služeb zprovozněním bezplatné právní poradny pro zastupitele. Podrobnosti o projektu naleznete na webových stránkách www.vzdelanyzastupitel.cz



www.smocr.cz



www.vzdelanyzastupitel.cz