



PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2014

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014

Svaz měst a obcí České republiky
Praha 2014

*Vážená paní primátorko, vážený pane primátore,
vážená paní starostko, vážený pane starosto,
vážená zastupitelko, vážený zastupiteli,*

máte za sebou komunální volby, v nichž vám spoluobčané svěřili do rukou osud Vaší obce. Vy opakovaně zvolení máte poněkud lehčí pozici. Víte, co Vás čeká, rychleji se dokážete orientovat v tajích komunální politiky. No a Vy, kterým se té pocty dostalo od voličů poprvé, se musíte rychle rozkoukat. Abychom Vám všem situaci usnadnili, připravil Svaz měst a obcí České republiky tuto příručku se základními informacemi o fungování obce. Příručka je určitou tradicí. Podobná publikace u nás spatřila světlo světa už v roce 2002.

Aktuální, čtvrté vydání Příručky, připravil Svaz měst obcí České republiky v rámci projektu „Odpovědný zastupitel pro otevřenou a hospodárnou obec“, finančně podpořeného z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Přes zdánlivou podobnost s předchozími je každé nové vydání Příručky svébytná publikace, obsahově odlišná od předchozích. Vývoj legislativy ve veřejné správě je dokonce tak překotný, že čtyřletá perioda vydávání Příručky nestačí, a proto se každé dva roky provádí revize elektronické verze. Zde stojí za výrazné upozornění, že při práci s právními předpisy je nutné sledovat jejich změny, ke kterým průběžně dochází, a řídit se aktuálním zněním. Plnohodnotná elektronická verze publikace je volně ke stažení na webových stránkách projektu www.odpovednyzastupitel.cz i na stránkách Svazu www.smoc.cz.

V Příručce, rozdělené do přehledných kapitol, naleznete základní informace ke své činnosti pro obec, včetně jejího legislativního ukotvení. Nechybějí ani příklady z praxe. Zvláštní zřetel jsme v tomto vydání věnovali upozorněním, co jako zastupitelé musíte v samosprávných kompetencích řešit a o co se musíte postarat. Zároveň také upozorňujeme na oblasti, o nichž sice můžete rozhodovat, ale zajišťovat je nikoli, například proto, že Vaše obec nemá na vše, co by občané požadovali, dostatek finančních prostředků. Většina z Vás ví, že samosprávná činnost není bezmezná. O limitech, které vymezuje právo, se tu také dozvíte. Situace nově zvoleného zastupitele není zas tak odlišná od „starého rutinéra“. Ten sice zná procesy, novinky však musí sledovat stejně pečlivě, jako učící se nováček.

Právě pro usnadnění Vaší nelehké práce je zde Svaz, jehož odborné zázemí je připraveno Vám pomáhat a podporovat Vás i v rámci bezplatného právního poradenství. Díky Svazu, který je povinným připomínkovým místem, máte také možnost ovlivňovat a spoluutvářet podobu nově vznikajících zákonů a politik, a to jak na národní, tak na evropské úrovni. Svaz je tedy tou platformou, díky které získáte i v budoucnu cenné informace pro svoji práci a kde můžeme společně obhajovat zájmy komunálních samospráv.

Ať se Vám daří!

Ing. Dan Jiránek
předseda Svazu měst a obcí ČR

Mgr. Jan Mareš, MBA
předseda Komory statutárních měst

Mgr. František Lukl, MPA
předseda Komory měst

Josef Bezdíček
předseda Komory obcí

Obsah

1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	8
1.1 Postavení obce v systému veřejné správy	8
1.2 Veřejná správa	8
1.3 Základní znaky obce	9
1.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy	12
1.5 Odměňování	18
1.6 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce	19
1.7 Principy dobré veřejné správy	22
1.8 Volby do zastupitelstev obcí	23
1.9 Místní referendum	25
2 Odpovědnost zastupitelů	27
2.1 Politická a právní odpovědnost zastupitelů	27
2.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce	27
3 Finance a rozpočet	37
3.1 Rozpočet jako důležitý dokument obce	37
3.2 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté	41
3.3 Dotace – peníze s rizikem	50
3.4 Výdaje, výdaje, výdaje	51
3.5 Když se obec zadluží	51
3.6 Účetnictví a výkaznictví také ve službách obce	52
3.7 Kontrola (včera) dnes a zítra	53
4 Hospodaření s majetkem obce	56
4.1 Základní principy	56
4.2 Jednání za obec	59
4.3 Vztahy mezi obecními orgány při majetkoprávních jednáních	59
4.4 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici	59
4.5 Zvláštnosti u nemovitostí	62
4.6 Kontrola majetkových dispozic	63
4.7 Příspěvkové organizace	63
4.8 Obchodní korporace	64
4.9 Obecně k postupu při uzavírání smluv	65
4.10 Konkrétní smluvní typy	68
5 Veřejné zakázky	71
5.1 Vymezení pojmů a zásady postupu zadavatele	71
5.2 Dělení veřejných zakázek	72
5.3 Zadávací řízení	72

5.4	Hodnotící kritéria	75
5.5	Mimořádně nízká nabídková cena	75
5.6	Pravomoci při zadávání veřejné zakázky	76
5.7	Pomoc při přípravě veřejné zakázky – administrátor	76
5.8	Budoucnost – nová evropská směrnice	76
6	Strategické plánování a řízení, územní rozvoj obce	78
6.1	Územně plánovací dokumentace	78
6.2	Proč strategicky plánovat a řídit z pohledu zastupitele obce	83
6.3	Základní kameny pro rozvoj obce	85
6.4	Strategický plán rozvoje jako nástroj k uskutečnění strategie obce	85
6.5	Možnosti využití „místní Agendy 21“ (MA21)	88
6.6	Příprava projektů	88
7	Veřejné služby obcí	91
7.1	Vymezení pojmu	91
7.2	Povinnosti obce	92
7.3	Možnosti obce	93
7.4	Zabezpečení a odpovědnost	93
8	Veřejný pořádek a bezpečnost	95
8.1	Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku	95
8.2	Přestupky	96
8.3	Obecní policie	98
8.4	Inspektor veřejného pořádku	98
8.5	Spolupráce obcí a Policie ČR	99
8.6	Požární ochrana	99
8.7	Integrovaný záchranný systém	100
8.8	Krizové řízení	101
8.9	Ochrana před povodněmi	101
8.10	Shromažďování občanů	107
9	Sociální problematika a role obcí	104
9.1	Užitečné ohlédnutí	104
9.2	Co obec musí a co může v sociální oblasti	106
9.3	Sociální začleňování	113
9.4	Závěrem	114
10	Školství	117
10.1	Kdo školství spravuje	117
10.2	Co obec musí v základním vzdělávání	118
10.3	Co obec musí v předškolním vzdělávání	118
10.4	Jak zřizovat školu	119
10.5	Co obec dál musí?	120

10.6 Co obec může?	121
10.7 Kdo to platí?	122
11 Kultura	125
11.1 Sociokulturní potenciál obce	125
11.2 Kulturní politika obce	126
11.3 Obec a kulturní zařízení	126
11.4 Ochrana památek a jejich regenerace	127
11.5 Kroniky obcí	128
11.6 Financování kultury z obecního rozpočtu	128
12 Životní prostředí	130
12.1 Odpady	130
12.2 Voda	132
12.4 Ovzduší	135
12.5 Půda, lesy, ochrana živočichů a rostlin	136
12.6 Financování a realizace projektů v životním prostředí	138
13 Doprava	142
13.1 Pozemní komunikace ve vlastnictví obce	142
13.2 Právní předpisy obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací	143
13.3 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích	144
13.4 Obec jako provozovatel vozidla	144
13.5 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících	144
14 V demokracii vzájemně komunikujeme	147
14.1 Poskytování a zveřejňování informací	147
14.2 Ochrana osobních údajů v podmínkách obcí	150
14.3 Práva zastupitele	152
14.4 Participace občanů na činnosti obce	155
14.5 Vyřizování petic a stížností	156
14.6 Radniční periodika	158
15 Kraje v České republice	162
15.1 Postavení krajů v systému veřejné správy	162
15.2 Úkoly krajů	163
15.3 Vztah obcí a krajů – vzájemná práva a povinnosti	164
15.4 Regionální rozvoj – vzájemné vztahy v regionu	166
16 Obce a Evropská unie	168
16.1 Evropská unie a její instituce	168
16.2 Politiky Evropské unie a jejich ovlivňování	169

16.3	Evropské partnerství a zahraniční spolupráce	170
16.4	Evropské fondy	171
17	Jak mohou obce a města postupovat společně	174
17.1	Formy sdružení obcí	175
17.2	Svaz měst a obcí České republiky	175
17.3	Meziobecní spolupráce	178
18	Jak se vyznat v právních předpisech	181
18.1	Obecný výklad	181
18.2	Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace	181
18.3	Hierarchie právních předpisů vztahy mezi nimi	185
18.4	Výklad právních předpisů	186
18.5	Výkladové pomůcky	187

1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů

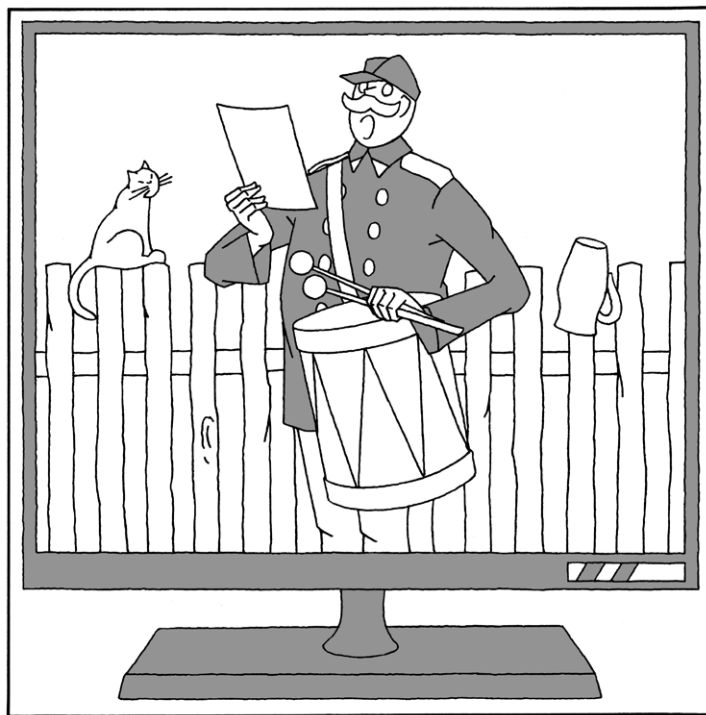
Mgr. František Lukl, MPA

Mgr. Ludmila Němcová

Mgr. Pavel Schlesinger

Mgr. Pavel Drahovzal

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



Obce jsou základními stavebními kameny veřejné správy v České republice (ČR). Nezastupitelnou roli v systému veřejné moci hrají nejen díky svému počtu – **6253**, ale především díky svým kompetencím. Ty vykonávají vůči občanům a dalším subjektům prostřednictvím svých orgánů. Základním právním předpisem je tu **zákon o obcích**¹. Díky aktivitě Svazu měst a obcí ČR se v roce 2006 uskutečnila jeho velká novelizace, 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. Hlavní město Praha se řídí vlastním zákonem a má, stejně jako kraje, svou vlastní právní úpravu².

1.1 Postavení obce v systému veřejné správy

Významné postavení obcí v systému veřejné správy dává již samotné **zakotvení v ústavním pořádku**. Ústava ČR výslovně zaručuje samosprávu územních samosprávných celků³. Územní samosprávu je tedy

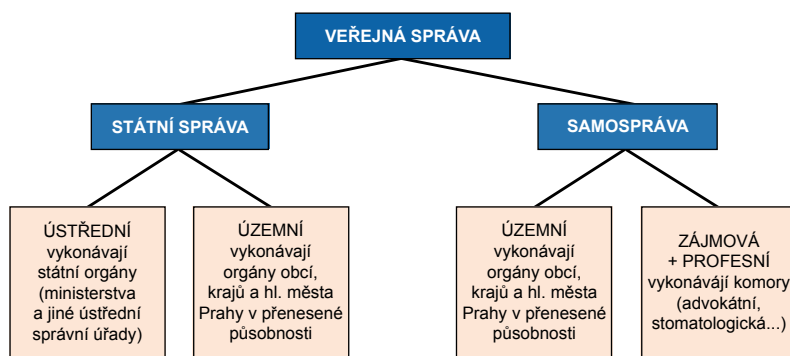
nutno bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu⁴. Ústava územní samosprávu blíže vymezuje⁵. Člení stát na obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky⁶.

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

1.2 Veřejná správa

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

- 1) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); byl už několikrát novelizován
- 2) Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- 3) Čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“)
- 4) Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 14
- 5) Hlava VII. Ústavy ČR
- 6) Čl. 99 Ústavy ČR



Veřejná správa je **reprezentantem výkonné moci** ve státě, vedle moci zákonodárné a soudní. Proti pojmu státní správa je pojmem širším a zdůrazňuje, že v ČR se správou věcí veřejných nezabývá pouze stát, nýbrž rovněž subjekty jiné, z nichž nejdůležitější jsou územní samosprávné celky.

Všechny subjekty veřejné správy, tedy zejména stát a územní samospráva, mají zvláštní pravomoc, aby v mezích zákona mohly autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato pravomoc se nazývá **veřejnou mocí**. A protože tato specifická pravomoc subjektů veřejné správy může velmi podstatně 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 zakázáno⁷. Teorie hovoří o principu omezené subjektivity. Veřejnou moc lze naopak uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁸. Tedy jinými slovy, subjekty veřejné moci smějí vykonávat **pouze to, k čemu jsou zákonem zmocněny**.

Státní správa a obce jako její vykonavatelé

Ta část veřejné správy, kterou vykonávají státní orgány, se nazývá **státní správa**. Jsou to především ministerstva a jiné ústřední orgány⁹.

Do systému státní správy spadají rovněž **obce při výkonu přenesené působnosti**, což znamená, že stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na obce¹⁰, aby je pro stát vykonávaly jejich orgány, neboť jsou občanům nejbližší.

Obce jako důležitý subjekt veřejné správy

Vedle státu jsou důležitými subjekty veřejné správy **územní samosprávné celky**. Obce jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu. Při výkonu veřejných úkolů mají obce veřejnou moc. Stát může zasahovat do samostatné působnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem¹¹ (tzv. zásada minimalizace zásahu státu do územní

samosprávy). Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Dále pak záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zákon¹².

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

Další subjekty veřejné moci

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

1.3 Základní znaky obce

Obec je **veřejnoprávní korporace**, tedy právnická osoba, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto právních vztahů¹³.

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

- územím, na kterém je samospráva vykonávána,
- občany podřízenými územnímu samosprávnému celku,

7) Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR a Čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

8) Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

9) Zákon č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

10) § 7 odst. 2 zákona o obcích

11) Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR a § 7 odst. 1 zákona o obcích

12) § 35 odst. 1 zákona o obcích

13) § 2 odst. 1 zákona o obcích

- samosprávou – existencí územního samosprávného celku jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů.

1.3.1 Území obce

Zákon vymezuje **obec jako základní územní samosprávné společenství občanů**¹⁴; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí. Každá část území ČR je tak součástí území některé obce, pokud nestanoví zákon jinak¹⁵. Výjimku tvoří vojenské újezdy, kde samospráva není.

Území jednotlivých obcí z kartografického hlediska vymezují katastrální území. U malých obcí jde většinou o jediné katastrální území totožné s administrativním územím obce, zatímco u větších se může skládat i z více katastrálních území. Z tohoto hlediska není z formální stránky v pořádku definovat územní působnost obce katastrem obce¹⁶. Zákon také upravuje otázku **vzniku nové obce**¹⁷. Podle současné právní úpravy může nová obec vzniknout několika způsoby:

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

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

Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, souvislé území a po oddělení musí mít alespoň 1000 občanů. V tomto případě je konání místního referenda na území té části obce, která se chce oddělit, povinností. Konkrétní postup a náležitosti pak upravuje zákon¹⁸. Platí přitom, že **o oddělení části obce rozhoduje krajský úřad** v přenesené působnosti a lze jej provést jen k počátku kalendářního roku. Zákon také přesně upravuje dohodu o majetkovém vyrovnání a úkony přípravného výboru¹⁹. Sloučení obcí nepodléhá žádnému dalšímu autoritativnímu rozhodnutí orgánů státní správy.

1.3.2 Občané obce

Občany obce jsou **všechny fyzické osoby**, které jsou **státními občany ČR** a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu²⁰. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu²¹. Občané obce starší 18 let mají **právo**:

- volit a být voleni do zastupitelstva obce²²,
- hlasovat v místním referendu²³,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem²⁴,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů (v případě působnosti zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů); podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů (v případě zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů)²⁵.

Zmíněná práva občanů obce podrobně rozebírá kapitola 14 této příručky.

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

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

14) § 1 zákona o obcích

15) § 18 zákona o obcích

16) Koudelka, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 21

17) § 19 a násl. zákona o obcích

18) § 19 a násl. zákona o obcích

19) § 21 a násl. zákona o obcích

20) § 16 zákona o obcích

21) Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

22) Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

23) Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

24) V podrobnostech je právu podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích věnováno stanovisko MV č. 3/2008 dostupné na adrese www.mvcr.cz/odk.

25) V podrobnostech je právu podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích věnováno stanovisko MV č. 5/2008 a 6/2008 dostupné na adrese www.mvcr.cz/odk.

1.3.3 Samospráva

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

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

Samostatná působnost

Právo na samosprávu (samostatnou působnost) je zaručeno Ústavou ČR a stát může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat, jen když to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem²⁶. Obec má právo bránit se proti nezákonnému zásahu státu do své samosprávy prostřednictvím **ústavní stížnosti**²⁷. Stejným právem, vyplývajícím ze samostatné působnosti, je právo na vlastní majetek obce a na hospodaření podle vlastního rozpočtu. Při výkonu samosprávy **neexistuje podřízenost obce jinému orgánu**.

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

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

Podle zákona²⁸ patří do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, které nejsou svěřeny krajům. Také záležitosti, kdy nejde o přenesenou působnost orgánů obce či o působnost, kterou zvláštní zákon svěřuje správním úřadům jako výkon státní právy. Samostatná působnost dále zahrnuje záležitosti, které jí svěřil 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 zákony²⁹.

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává **Ministerstvo vnitra ČR**³⁰. To však není pouze orgánem dozoru a kontroly, ale obcím poskytuje rozsáhlou **metodickou pomoc**. Zastupitel se může se svým dotazem obrátit na Odbor dozoru a kontroly MV ČR nebo si rozšířit okruh svých znalostí o výkladová stanoviska, která jsou dostupná na webové adrese www.mvcr.cz/odk.

Přenesená působnost

Přenesenou působností rozumíme výkon státní správy, kterou stát přenesl na obce a jejíž rozsah vždy určují zákony. K přenesené působnosti obce dostávají příslušný **příspěvek**³¹. Státní příspěvek ve většině případů nepokrývá skutečné náklady, a tak už léta obce doplácí na výkon státní správy „ze své kapsy“. Svaz měst a obcí ČR dlouhodobě prosazuje výkonový model platby za výkon státní správy, který by spočíval v povinnosti státu platit za jednotlivé úkony přesnou částkou, ne paušál, jak je tomu doposud.

V přenesené působnosti obec vydává **nařízení obce**, vydává též **správní rozhodnutí**, a přitom se řídí zákony a jinými právními předpisy. Při správních rozhodnutích se řídí případně též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly³². Po reformě veřejné správy se **rozlišují tři typy obcí** podle toho, jak velký rozsah výkonu státní správy jim byl svěřen³³:

26) Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

27) § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

28) § 35 odst. 1 zákona o obcích

29) K nejdůležitějším patří:

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

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

30) § 123 a násl. zákona o obcích

31) § 62 zákona o obcích

32) § 61 odst. 2 zákona o obcích

33) § 61 odst. 1 zákona o obcích

- obce (minimální – základní rozsah státní správy) – obce I. typu,
- obce s pověřenými obecními úřady³⁴ – obce II. typu,
- obce s rozšířenou působností³⁵ – obce III. typu.

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností stanoví zákon³⁶.

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti vykonávají **krajské úřady**³⁷.

Statutární města, hlavní město Praha, města a městyse

Zjednodušeně řečeno, termín obec zahrnuje více „kategorií“ základních územně samosprávných celků. Jednou z nich, vedle měst a městysů, jsou **statutární města**³⁸. Těch je v současnosti 25³⁹.

Zvláštní zákon má **hlavní město Praha**, které je současně obcí i krajem a které se vnitřně člení na městské části. Postavení městských částí hlavního města Prahy se od městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst odlišuje zejména v tom, že mají částečnou právní 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.

Městys byl do zákona o obcích znovu zaveden v roce 2006. Jde o návrat historického titulu určitého typu obce a zákon stanovuje, za jakých podmínek může obec toto označení získat. Stejně jako se vrátilo označení městys obcím, které v historii městysem byly, vrátilo se i historické označení **město**. To neznamená, že o titul město nebo městys nemohou žádat obce nově. Jen musí splňovat podmínky pro kladné vyjádření vlády. 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.

1.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy

Zákon o obcích vymezuje celkem čtyři základní orgány obce. Nejdůležitějším je **zastupitelstvo obce**, jediný obecní orgán, o němž se Ústava ČR přímo zmiňuje. Dále je to **rada obce** (pokud je volena), **starosta**, **obecní úřad**. Orgánem obce je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Jinak jsou **komise** společně s **výbory** „pouze“ iniciativními a poradními orgány orgánů obce. Komise zřizuje rada obce, výbory zastupitelstvo. Nejde tedy o prvotní

orgány obce, ale o orgány orgánů obce. Orgánem obce je též **obecní policie**⁴⁰. Zákon o obcích definuje také **zvláštní orgány obce** pro speciální výkon státní správy. Oprávnění ke zřízení těchto orgánů má starosta obce v případech, kdy jej k tomu opravňuje zákon.

1.4.1 Zastupitelstvo obce – vrcholný orgán obce

Členové zastupitelstva

Počet zastupitelů na každé volební období stanoví zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů před dnem voleb do zastupitelstev obcí. Zákon stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle velikostních kategorií. Například u obcí do 500 obyvatel je rozpětí 5 až 15, u obcí nad 150 000 obyvatel činí 35 až 55⁴¹. Přestože obecní právní postavení z hlediska mandátu je z pohledu zákona o obcích stejné, zákon rozlišuje tzv. **uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva obce**. Rozdíl spočívá v rozsahu výkonu funkce a v odlišném způsobu odměňování⁴². O tom, kdo se stane uvolněným členem zastupitelstva obce, hlasujete na jeho zasedání⁴³. **Uvolněným** členem zastupitelstva obce⁴⁴ 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.

Důležitá informace: Vaše vztahy s obcí se **neřídí zákoníkem práce**, s výjimkou splatnosti a výplaty odměny, jakož i srážek z odměn⁴⁵. Nejste v zaměstnaneckém poměru k obci. Běžně se můžete setkat s požadavkem na dodržování osmihodinové pracovní doby a přítomnost na obecním úřadu. Vy pak musíte občanům i kolegům členům zastupitelstva obce vysvětlit, že nejste, ani nemůžete být zaměstnancem obce. Že vaše funkce trvá nepřetržitě po celý den, po celé funkční období a že pracovní doba podle zákoníku práce se na vás zásadně nevztahuje.

Práva člena zastupitelstva obce⁴⁶:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva a komisím návrhy na projednání,

34) § 64 zákona o obcích

35) § 66 zákona o obcích

36) zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, příloha č. 1 a 2

37) § 125 a násl. zákona o obcích

38) Hlava VIII zákona o obcích

39) § 4 odst. 1 zákona o obcích

40) zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

41) § 68 zákona o obcích

42) § 71 ods. 1 a 4 zákona o obcích

43) § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích

44) § 71 odst. 1 zákona o obcích

45) § 76 zákona o obcích

46) § 82 zákona o obcích

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

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

Odpovědnosti zastupitele, včetně možného střetu zájmů, se samostatně zabývá kapitola 2 této příručky.

Pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvu obce je podle zákona vyhrazeno **rozhodovat** o nejdůležitějších záležitostech patřících do samostatné působnosti obce⁴⁸. Je to především

- schvalování programu rozvoje obce,
- chvalování 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,
- 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 rozhodovat o:

- nabývání, prodeje a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převodu bytů a nebytových prostor 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 v zákoně vyjmenovaným subjektům za stanoveným účelem,
- uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec společníkem,
- rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- zastavení nemovitých věcí,
- vydání komunálních dluhopisů.

Vedle pravomocí vyhrazených zastupitelstvu zákonem máte možnost vyhradit si svým usnesením i **rozhodování o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce**, s výjimkou těch, které zákon výslovně vyhrazuje radě obce⁴⁹.

Jednání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, **nejméně však jednou za tři měsíce**. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta obce, přičemž starosta je povinen svolat zasedání, požádá-li o to třetina zastupitelů nebo hejtman kraje. V takovém případě se zasedání zastupitelstva koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu. Pokud starosta zastupitelstvo nesvolá, učiní tak místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva obce⁵⁰. Pokud se usnášeníschopné zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, Ministerstvo vnitra je rozpustí⁵¹.

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

47) § 83 odst. 1 zákona o obcích

48) § 84 a 85 zákona o obcích

49) § 84 odst. 4 zákona o obcích

50) § 92 zákona o obcích

51) § 89 zákona o obcích

52) § 93 odst. 3 zákona o obcích

53) § 93 odst. 1 zákona o obcích

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

Usnášení jste schopni, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu **nadpoloviční většiny** všech členů zastupitelstva⁵⁵. Tím se rozumí nadpoloviční většina **všech** členů zastupitelstva, kteří mají mandát, nikoliv tedy jen nadpoloviční většina těch, kteří jsou přítomni na zasedání. Jestliže v průběhu volebního období **poklesne počet zastupitelů** a není možné je doplnit náhradníky, budete vycházet z počtu členů, kteří zbyli. Pokud však počet členů zastupitelstva obce poklesne o více než polovinu, případně pod pět, je to důvod k vyhlášení nových voleb. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o důležitých záležitostech⁵⁶, což je vlastně ochrana před rozhodováním omezené skupiny zastupitelů obce.

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

V souvislosti s projednáváním body programu byste měli v dostatečném předstihu obdržet také všechny podklady a materiály, což můžete upravit jednacím řádem (tzn. pravidla pro jejich přípravu, způsob a termín jejich doručování členům zastupitelstva). Dalším důležitým bodem jednacího řádu může být **způsob hlasování** zastupitelstva obce. Protože zákon ho neupravuje, je na vás, jakou formu zvolíte. Tajnému hlasování se spíše vyhněte, protože je v nesouladu se zásadou transparentnosti. Výjimkou je hlasování ve volebních záležitostech (volba starosty, místostarosty atd.), kde je tajné hlasování na místě.

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje **zápis**, který podepíše starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé⁵⁷. Zápis musí obsahovat zákonem

stanovené povinné náležitosti: vždy se v něm uvede počet přítomných zastupitelů, schválený pořad jednání zastupitelstva, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

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

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

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

Zápis se musí **pořídít do deseti dnů** po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí⁵⁸. Doporučujeme uvádět v zápise datum jeho pořízení, aby bylo možno dodržení zákonné lhůty s odstupem času jednoznačně prokázat. Podmínka včasného pořízení zápisu je splněna, je-li deset dnů po zasedání zastupitelstva zápis na obecním úřadu k dispozici i s podpisem starosty (místostarosty).

Proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce mohou jeho členové podat **námítky**. O námitce člena zastupitelstva obce se musí rozhodnout (usnesením) na nejbližším zasedání zastupitelstva. To usnesením buď rozhodne, že zápis odpovídá skutečnému průběhu zasedání, zápis potvrdí a námitku zamítne, nebo uzná,

54) § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

55) § 87 zákona o obcích

56) § 84 a 85 zákona o obcích

57) § 95 odst. 1 zákona o obcích

58) § 95 odst. 2 zákona o obcích

že výhrady jsou důvodné a námitky vyhoví. V takovém případě je třeba zápis formou dodatku opravit.

Výbory zastupitelstva obce

Jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva v samostatné působnosti obce. Nejde tedy o samostatné orgány obce, ale o orgány orgánů obce. Zřídit výbor je právem zastupitelstva, nikoliv jeho povinností. Výjimkou je zřízení **výboru finančního a výboru kontrolního**⁵⁹, které ze zákona **povinné je**. Další výjimkou je také povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české. V tomto výboru pak musí nejméně polovinu členů tvořit příslušníci národnostní menšiny. Výborům finančnímu a kontrolnímu zákon stanovuje náplň činnosti⁶⁰, ostatním výborům ji určuje zastupitelstvo obce. Zřídí-li vaše zastupitelstvo další výbory, dbejte na stanovení náplně jejich činnosti i konkrétních úkolů.

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

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

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

Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovi-la souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů⁶¹. **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 vlády⁶².

Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce, je **osadní nebo místní výbor**⁶³. 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.

1.4.2 Rada obce – výkonný orgán

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. Tvoří ji **starosta, místostarosta** (nebo místostarostové) a **další radní**, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce. Počet členů rady je lichý, nejmenší počet je 5, nejvíce 11, přičemž nesmí přesahovat třetinu počtu členů zastupitelstva. Radu obce nebudete volit, jestliže je počet členů zastupitelstva menší než 15⁶⁴. V takovém případě (tj. v obcích, kde se rada obce nevolí), její pravomoci vykonává v omezeném rozsahu starosta⁶⁵. 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 usnesení⁶⁶.

Radě obce zákon vyhrazuje v samostatné působnosti zejména⁶⁷

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce⁶⁸,
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,

59) § 117 odst. 2 zákona o obcích

60) § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích

61) § 118 odst. 2 a 3 zákona o obcích

62) Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členů zastupitelstev

63) § 120 a § 121 zákona o obcích

64) § 99 odst. 3 zákona o obcích

65) 99 odst. 2 zákona o obcích

66) § 102 odst. 1 zákona o obcích

67) § 102 odst. 2 zákona o obcích

68) § 84 odst. 2 zákona o obcích

- 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 obce⁶⁹; 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,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- schvalovat organizační řád obecního úřadu.

Radě obce také náleží rozhodování o ostatních záležitostech samostatné působnosti, které zastupitelstvu vyhrazené nejsou nebo které si zastupitelstvo nevyhradí⁷⁰. Jde o tzv. **zbytkovou působnost rady** obce. 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.

Komise rady obce

Ty si rada obce může zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány⁷¹. Na rozdíl od výborů – poradních a iniciativních orgánů zastupitelstva obce – mohou komise být i výkonným orgánem. Starosta obce totiž může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon **přenesené působnosti** v určitých věcech. Předsedou takové komise je pak osoba, která prokáže, že má pro svěřený úsek přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost, pokud zákon nestanoví jinak. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti se obdobně vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků⁷². Komise při výkonu svěřeného úseku přenesené působnosti odpovídá starostovi obce, avšak ve správním řízení je nadřízeným orgánem krajský úřad.

Starostu, místostarostu a další členy rady obce si volíte ze svých řad, a to hned na svém ustavujícím zasedání⁷³. 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.

1.4.3 Starosta obce

Starosta zastupuje obec navenek⁷⁴ a za výkon své funkce **odpovídá zastupitelstvu**. Jeho postavení lze velmi vzdáleně přirovnat ke statutárnímu orgánu **právníké 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**⁷⁵. To mějte na paměti, když budete podepisovat například různé smlouvy nebo dodatky k nim.

Starosta zejména

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

Zástupcem starosty je **místostarosta**. Na zastupitelstvu můžete zvolit i více místostarostů, jimž můžete svěřit některé úkoly. Ten, kterého určíte, zastupuje

69) § 58 zákona o obcích

70) § 102 odst. 3 zákona o obcích

71) § 122 zákona o obcích

72) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

73) § 91 odst. 1 zákona o obcích

74) § 103 odst. 1 zákona o obcích

75) § 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích

starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta ze zákonem určených důvodů nevykonává svou funkci (dočasná pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě do tří let věku a dovolená)⁷⁶. Místostarosta určený k zastupování starosty vykonává všechny úkoly, které přísluší ze zákona starostovi. Místostarosta spolu se starostou podepisuje právní předpisy obce⁷⁷, tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení obce.

1.4.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří **starosta, místostarosta** (místostarostové), **tajemník obecního úřadu** (je-li tato funkce zřízena) a **zaměstnanci obce** zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta⁷⁸. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu **odborné odbory a oddělení**⁷⁹.

Obecní úřad v samostatné působnosti plní zvláště úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Obecní úřad však zejména vykonává přenesenou působnost svěřenou obci s výjimkou věcí, patřících do působnosti jiného orgánu (například vydávání nařízení, krizové řízení, přestupková komise), nebo které jsou delegovány na komisi 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 potřeby⁸⁰. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta **s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu**⁸¹. Případné důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu stanovuje zákon o úřednících⁸². Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu **starostovi**⁸³. 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.)⁸⁴. Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním⁸⁵.

1.4.5 Zvláštní orgány obce

Mohlo by vás mást, že v obci pracují ještě další komise, které nejsou komisemi rady obce. V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje totiž **starosta** zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy⁸⁶. Tyto zvláštní orgány obce vykonávají pouze přenesenou působnost. Jde především o **komisi k projedná-**

vání přestupků podle zákona o přestupcích⁸⁷. V čele takové komise musí stát osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost. Dalším zvláštním orgánem obce je **povodňová komise** podle zákona o vodách⁸⁸ nebo **komise pro sociálně právní ochranu dětí**.

Písemnosti a použití razítka⁸⁹

Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce **v samostatné působnosti** se označují v záhlaví slovem „obce“ („město“, „městys“) a názvem obce s označením orgánu, který písemnost vyhotovil. Písemnost vyhotovená **v přenesené působnosti**, s výjimkou nařízení obce, se označuje v záhlaví slovy „Obecní úřad“ („Městský úřad“, „Úřad městyse“) a názvem obce, a pokud ji vyhotovil odbor obecního úřadu (městského úřadu nebo úřadu městyse), uvede se pod záhlavím název tohoto odboru. Pokud písemnost vyhotovují zvláštní orgány obce, uvede se v záhlaví slovo „obce“ („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 důležité skutečnosti, které se vydávají při výkonu přenesené působnosti (výkonu státní moci), patří razítko s malým státním znakem. Má kulatý tvar o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby (tedy například „obecní úřad XY“), popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Otisk úředního razítka je jednobarevný⁹⁰.

76) § 104 odst. 1 zákona o obcích

77) § 104 odst. 2 zákona o obcích

78) § 109 odst. 1 zákona o obcích

79) § 109 odst. 2 a § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

80) § 110 odst. 1 zákona o obcích

81) § 103 odst. 3 zákona o obcích

82) Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

83) § 110 odst. 2 zákona o obcích

84) § 110 odst. 4 zákona o obcích

85) § 110 odst. 5 zákona o obcích

86) § 106 zákona o obcích

87) § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

88) § 77 odst. 3 a § 78 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

89) § 111 zákona o obcích

90) § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů

Časté otázky

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

2. Lze omezit či jinak upravit v jednacím řádu práva občana obce vyjádřit se? Občan obce má podle zákona⁹¹ právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. *Podrobně je záležitost rozvedena v kapitole 14, podkapitole 14.4.1 této příručky.*

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

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

1.5 Odměňování

Za výkon funkce má **uvolněný člen zastupitelstva nárok na měsíční odměnu** (jde vlastně svou povahou o peněžní plnění podobné platu), což znamená, že mu ji obec musí vyplácet, a to ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce, za kterou odměna náleží. **Neuvolněným** členům zastupitelstva naproti tomu odměna být poskytnuta **může⁹², ale nemusí**. Rozhodování o výši odměny a o dni, od kdy jim měsíční odměna náleží, je zcela na vás, na zastupitelstvu. Nesmí se přitom překročit maximální výše odměny stanovená nařízením vlády. Nárok na určitou výši odměny vzniká nejdříve ode dne, kdy o tom zastupitelstvo rozhodlo, nemůže být tedy založen se zpětnou platností. Splatnost odměny je měsíční, jiný časový interval nepřipadá v úvahu.

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 vlády⁹³. 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, kterou také stanovuje nařízení vlády. Časté jsou dotazy, zda je možné odměnu nějakým způsobem krátit či nevyplatit, pokud se člen zastupitelstva neúčastní zasedání zastupitelstva. Zde je odpověď jednoznačná. V souladu se zákonem o obcích je nutné vnímat odměnu jakou paušální náhradu za výkon veřejné funkce, přičemž je obec povinna tuto odměnu ze svých rozpočtových prostředků poskytovat.

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 (včetně soboty a neděle) dočasné pracovní neschopnosti vám nenáleží, za první tři kalendářní dny karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny. Od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény vám náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny.

Zákon o obcích upravuje ještě jeden druh odměny, a to **odměnu při skončení funkčního období⁹⁴**. 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 poskytuje se i v případě, že skončíte s výkonem funkce, ať už vám zanikl mandát přede dnem konání voleb, nebo z vlastní vůle, či jste odvoláni. V takovém případě máte nárok na měsíční odměnu ještě po dobu dalších tří měsíců. Nelze ji vyplatit jednorázově, ale postupně třikrát po sobě.

91) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

92) § 72 zákona o obcích

93) nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

94) § 75 zákona o obcích

Svazu měst a obcí ČR se podařilo na sklonku roku 2013 vyjednat s vládou ČR důležitou změnu. Novelou nařízení vlády⁹⁵ se odstranila disproporce v odměňování uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstev vykonávajících funkci starosty tím, že stanovuje hranici možné měsíční odměny neuvolněným starostům na 0,6násobek měsíční odměny uvolněného starosty. Do té doby byla výše necelých 40 % odměny, přestože oba mají tytéž povinnosti. Zmíněná novela také navrátila výši odměn členům zastupitelstev na úroveň roku 2010, do stavu před 5% snížením.

Vykonáváte-li funkci uvolněného člena zastupitelstva, máte také **nárok na dovolenou**, a to v délce pěti týdnů za kalendářní rok⁹⁶. Tento nárok se krátí úměrně s délkou výkonu uvolněné funkce během kalendářního roku. Během dovolené vám náleží měsíční odměna. V případě, že jste si nestačil vyčerpat dovolenou u zaměstnavatele, který vás uvolnil, poskytnete vám ji obec. Stejně tak, pokud nevyčerpáte dovolenou před uplynutím doby uvolnění, poskytnete 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 radu obce, pokud si toto právo nevyhradilo zastupitelstvo obce, nebo v obci, kde se rada nevolí. Na vyplacení však není právní nárok, záleží pouze na vůli tohoto kolektivního orgánu, jak v dané věci rozhodne.

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 náhrad⁹⁷.

Problematika odměňování má řadu specifíků, časté jsou změny. Doporučujeme proto sledovat metodická doporučení Ministerstva vnitra ČR na jejich webových stránkách⁹⁸ nebo se obrátit na právní poradnu Svazu měst a obcí ČR⁹⁹.

Časté otázky

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

2. Jak odměnit členy komisí a výborů, kteří nejsou zastupiteli obce? Zastupitelstvo obce může rozhodnout o poskytnutí peněžité odměny formou svého usnesení bez dalšího právního úkonu, nebo poskytnout peněžitý dar, pokud je výše nad 20 000 Kč. V ostatních případech rozhoduje rada obce.

1.6 Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce

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

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

Jde především o tyto povinnosti¹⁰⁰:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména se může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- 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,
- 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,
- jiná povinnost, kterou stanoví zvláštní zákon.

95) Nařízení vlády č. 459/2013 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

96) § 79 zákona o obcích

97) § 78 zákona o obcích a § 84 odst. 2 písm. t) zákona o obcích

98) <http://www.mvcr.cz/odk/>

99) <http://www.smocr.cz/cz/pravni-poradna/default.aspx>

100) § 10 zákona o obcích

Nařízení obce jsou druhým typem právních předpisů. Obec je vydává ve své **přenesené působnosti**, a to na základě a v mezích zákona, je-li k tomu zákonem zmocněna¹⁰¹. Mají tedy (podobně jako například vyhlášky ministerstev) charakter prováděcích právních předpisů k zákonům a k tomu, aby je obec mohla vydat, potřebuje mít vždy výslovné zákonné zmocnění.

Nařízení obce musejí být (na rozdíl od obecně závazných vyhlášek) v souladu nejen se zákony, ale i s právními předpisy vydanými na základě zákona (nařízeními vlády nebo vyhláškami ministerstev)¹⁰². Typickým příkladem je tržní řád nebo nařízení, kterým se vymezují úseky v zimě neudržovaných místních komunikací a chodníků.

Schvalování obecně závazných **vyhlášek** patří do vyhrazené působnosti **zastupitelstva obce**, schvalování **nařízení** obce do vyhrazené působnosti **rady obce**. V obcích, kde se rada obce nevolí a kde její pravomoc vykonává starosta, schvaluje zastupitelstvo obce vedle obecně závazných vyhlášek i nařízení obce. Před samotným schválením je ovšem žádoucí podrobit formulaci nového právního předpisu obce důkladné přípravě a konzultaci s dotčenými útvary a zainteresovanou veřejností. Součástí předkládaného návrhu obecně závazné vyhlášky či nařízení obce by měla být i důvodová zpráva, která postihne všechny skutečnosti s vydáním tohoto předpisu související. Ať již jde o dopady finanční, materiální, společenské či občanské. Podmínkou **platnosti** právního předpisu obce je jeho **vyhlášení**. To se v obci uskuteční tak, že se vyhláška nebo nařízení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů (za den vyhlášení se pokládá první den vyvěšení)¹⁰³.

Od platnosti je třeba odlišovat **účinnost**¹⁰⁴. Ta obecně (není-li v právním předpisu obce výslovně stanoveno něco jiného) nastává **patnáctým dnem** následujícím po dni vyhlášení. Rozlišování těchto dvou okamžiků má svůj dobrý důvod, neboť teprve okamžikem účinnosti (jakéhokoli právního předpisu) vznikají fyzickým a právnickým osobám práva a povinnosti, které právní předpis stanoví. Určení platnosti má naproti tomu ten význam, že tímto okamžikem se právní předpis stává součástí právního řádu a jakkoliv ho měnit či rušit lze pouze stanoveným způsobem, tzn. vydáním nového právního předpisu obce nebo případným zrušovacím nálezem Ústavního soudu, jde-li o nezákonný právní předpis obce.

Zákon nebrání tomu (dokonce to i výslovně předpokládá), aby právní předpis obce nabyl účinnosti později než patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, musí to ale v něm být výslovně stanoveno.

Pak je tu druhá možnost – ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje **naléhavý obecný zájem**, může právní předpis obce nabýt účinnosti hned **dnem vyhlášení**. Což je nutno v jeho textu opět výslovně uvést. K tomuto prostředku by ale obec měla sahát skutečně jen v naléhavých a výjimečných případech.

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

Obec, která vydá právní předpis, má povinnost zaslat ho neprodleně **příslušnému dozorovému orgánu**: „Obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu“¹⁰⁵. 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 úřadu¹⁰⁶.

Obec má zákonnou povinnost vést **evidenci** právních předpisů, které vydala. V ní se uvádí číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Evidence musí v chronologickém pořadí zahrnovat všechny obcí vydané právní předpisy – současně (v rámci jedné evidence) obecně závazné vyhlášky i nařízení obce, a to jak platné, tak i zrušené. Naopak, jelikož jde o evidenci právních předpisů, nelze do ní zahrnovat například interní předpisy. Evidence se musí průběžně aktualizovat a dbát na její úplnost. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku¹⁰⁷.

Také právní předpisy obce mají mít **normativní obsah**, nemají být mnohomluvné a upravovat věci, které jsou samozřejmé. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad. Právní předpisy mají abstraktní charakter, což znamená, že se vztahují na neurčitý počet

101) Čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR a § 11 zákona o obcích

102) § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích

103) § 12 odst. 1 zákona o obcích

104) § 12 odst. 2 zákona o obcích

105) § 12 odst. 6 zákona o obcích

106) § 12 odst. 5 zákona o obcích

107) § 12 odst. 4 zákona o obcích

subjektů (fyzických a právnických osob) a na určitý počet případů stejného druhu, které v budoucnosti nastanou. Mají tedy vymezovat určitou obecnou skutkovou podstatu a nikoliv řešit nějaký konkrétní případ.

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

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

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

K obecně závazným vyhláškám existuje velmi bohatá **judikatura Ústavního soudu**. Tak přelomovým byl jeho rozsudek, který otevřeně uznal původnost obecně závazných vyhlášek jako pramenů práva a konstatoval, že k jejich vydávání, kterými se ukládají povinnosti, není již třeba výslovného zákonného zmocnění. Nevyloučil také, aby se upravovaly i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace¹⁰⁸. Co z toho plyne pro vás? Obec může formou obecně závazné vyhlášky stanovit **povinnosti či zákazy** k zabezpečení místních záležitostí a veřejného pořádku. Zákazy však nemohou být formulovány plošně, místa nutno specifikovat. Pokud jde o veřejná prostranství, pak nejlépe formou parcelních čísel dotčených pozemků veřejného prostranství. Obecně přijímána jsou i sousloví jako veřejná obydlí

v případě obecně závazných vyhlášek zakazujících veřejnou produkci po určité hodině. („Občanům v obytných domech je zakázáno nepřiměřeně obtěžovat veřejnou produkcí hudby.“)

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

Z praxe: 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 zákon o obcích přímo umožňuje stanovit v obecních vyhláškách „policejní hodiny“ pro hostince, neboť jde o místní záležitost veřejného pořádku¹⁰⁹.

Velmi užitečnou pomůckou jsou i rozsáhlé metodické listy a stanoviska Ministerstva vnitra, 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 ČR¹¹⁰.

Časté otázky

1. Brání chybějící podpis starosty či místostarosty platnosti obecně závazné vyhlášky?

Nikoliv, podpisy jen stvrzují formální správnost textu právního předpisu. Byla-li obecně závazná vyhláška řádně schválena a vyhlášena, je platná i přes nedostatky v podpisech, jak také rozhodl Ústavní soud.

2. Kde všude se zveřejňují obecně závazné vyhlášky?

Zveřejňují se na úřední desce, a to jak na úřední desce „fyzické“, tak „elektronické“ (podle správního řádu „způsobem umožňujícím dálkový přístup“)¹¹¹. Vedle toho je lze zveřejnit způsobem v místě obvyklým.

108) Langášek, T., Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, Právní rozhledy, 10/2008, str. 357. Jde o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (obecně závazná vyhláška města Jirkova).

109) 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

110) Telefonní kontakt na Legislativní oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR: 234 709 723

111) § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

3. Posílají obce přijaté obecně závazné vyhlášky kromě Ministerstva vnitra povinně také jiným subjektům? Obecně závazné vyhlášky (OZV) regulující provoz loterií vydané podle loterijního zákona¹¹² se posílají též Ministerstvu financí. Ministerstvo vnitra přitom doporučuje, s ohledem na totožný cíl regulace, zasílat Ministerstvu financí rovněž regulace loterií provedené podle obecného zmocnění. OZV o stanovení cen stavebních pozemků v cenových mapách se současně s jejich vyhlášením zasílají Ministerstvu financí k uveřejnění v Cenovém věstníku a OZV stanovující koeficienty pro výpočet daně z nemovitostí se zasílají správci daně.

1.7 Principy dobré veřejné správy

Zastupitelstvo obce jako vrcholný orgán místní samosprávy se řídí a při svém jednání a rozhodování se v první řadě opírá o právní řád České republiky¹¹³. Z širšího hlediska do něho můžeme zařadit i Principy dobré veřejné správy (dále jen „Principy“), jejichž uplatňování je dnes stále víc požadováno nejen v oblasti státní správy, ale právě i samosprávy. Jde o **způsob chování** orgánů veřejné správy. Principy dobré správy jsou totiž jakýmsi dobrými mravy veřejné správy.

Veřejná správa na obecním úřadě se neuskutečňuje jen vydáváním stavebních povolení či rozhodováním v přestupkovém řízení. Jde tu též o úkony samosprávné, do nichž rozhodování všech orgánů obce jednoznačně patří. Jedním z konkrétních projevů Principů jsou zásady **správního řízení** obsažené ve správním řádu¹¹⁴. 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.

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

Konkrétním projevem transparentnosti je tak třeba také **vysílání záznamu jednání** zastupitelstva města v kabelové televizi, **účast zástupců opozice** a kontrolních orgánů při výběrových řízeních. Mnohým rozhodnutím rady obce, která je ze zákona neveřejná, předchází **odborná diskuze** v komisích rady obce. Ke každému usnesení se před jeho vydáním vyjadřují

zodpovědní vedoucí, jak po stránce formálně-právní, tak po stránce věcné správnosti. Zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti pak můžeme shledávat v **maximální pracovní době** úřadu, po kterou jsou úředníci připraveni řešit záležitosti klientů. Klasicky zařité pondělky a středy jako dny úřední jsou dávno minulostí. Není dnes již žádnou novinkou, že se klienti mohou například objednávat prostřednictvím e-mailu a vyřízená podání s možností vyzvednutí se jim oznamují pomocí sms.

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

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

112) Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

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

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

Etický kodex zastupitele

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

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

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

A co by zastupitel dělat neměl:

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

1.8 Volby do zastupitelstev obcí

Volby do zastupitelstev obcí upravuje příslušný zákon¹¹⁵. Okamžikem **ukončení hlasování**¹¹⁶ ve volbách do zastupitelstev obcí (zpravidla v sobotu ve 14 hod.¹¹⁷) jste se za podmínek daných příslušným zákonem stali **členy zastupitelstva**. Od této chvíle je třeba, abyste dodržovali určitá pravidla pro výkon svého

mandátu. Předně byste se měli dostavit na první, **ustavující zasedání** zastupitelstva (zpravidla se koná do 15 dnů ode dne uplynutí zákonné lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo hlasování), **složit slib** člena zastupitelstva¹¹⁸ a **převzít osvědčení** o zvolení do příslušného zastupitelstva obce¹¹⁹. Tento doklad posléze předložte zaměstnavateli.

Zaměstnavatel je z důvodu obecného zájmu povinen vás pro výkon veřejné funkce¹²⁰ uvolnit, ať již jako dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce¹²¹ (tj. na plný úvazek), nebo jako neuvolněného člena zastupitelstva obce pro určité činnosti (například zasedání zastupitelstva obce, 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 volen.

Zákon¹²² stanoví, že **členem zastupitelstva obce může být zvolen** každý volič, který:

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

Během výkonu mandátu nemůže člen zastupitelstva obce vykonávat některé práce nebo funkce, a to z důvodu jejich **neslučitelnosti** s funkcí zastupitele¹²³.

Především **nemůže být:**

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

115) Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“)

116) § 69 odst. 1 zákona o obcích
§ 55 odst. 1 zákona o volbách

117) § 3 zákona o volbách

118) § 69 odst. 2, 3 a 4 zákona o obcích

119) § 53 zákona o volbách

120) § 70 zákona o obcích

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

121) § 71 a 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích

122) § 5 zákona o volbách

123) § 5 odst. 2, 3, 4, zákona o volbách

- zaměstnancem jmenovaným starostou, hejtmánem nebo radou obce, kraje.

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

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

Pokud nesplňujete podmínky neslučitelnosti funkcí, pak máte možnost **do tří dnů** po ustavujícím zasedání učinit právní úkon směřující ke **skončení pracovního poměru**. Tedy podáte výpověď, nebo požádáte o dohodu o skončení pracovního poměru¹²⁴. 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 po uplynutí této lhůty zastupitelstvo povinnost vyslovit vám na svém nejbližším zasedání **zánik mandátu** z důvodu neslučitelnosti funkcí.

Neučiní-li tak zastupitelstvo, požádá ředitel krajského úřadu o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení jeho žádosti. Na něm zastupitelstvo zánik mandátu vysloví. A pokud ne, vysloví ho sám ředitel krajského úřadu¹²⁵. Shodný postup při vyslovování zániku mandátu platí v případě, že 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).

Zákon vám (nebo volební straně, na jejíž kandidátní listině jste byl zařazen) přiznává **obranu** proti vyslovení zániku mandátu, a to ve formě žaloby proti usnesení

zastupitelstva obce nebo rozhodnutí ředitele krajského úřadu. Tuto žalobu je třeba učinit do dvou pracovních dnů ode dne doručení usnesení o zániku mandátu u místně příslušného krajského správního soudu. Včas podaná žaloba má odkladný účinek¹²⁶, přičemž soud musí rozhodnout do dvaceti dnů ode dne obdržení takové žaloby¹²⁷.

Mandátu se samozřejmě můžete vzdát i z vlastní vůle na základě písemné rezignace předané starostovi. Tuto rezignaci už nelze vzít zpět¹²⁸. Následujícího dne nastupuje (a shodně i při vyslovení zániku mandátu) na uvolněný post **náhradník** z příslušné kandidátní listiny rezignujícího zastupitele¹²⁹. Pořadí kandidátů určuje 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, jehož mandát zaniká, podle uvedeného pořadí určeného i náhradníka. (Výjimkou je případ, kdy uspěje volební strana sestávající z jediného nezávislého kandidáta, který náhradníka nemá.) Náhradník, nyní již nový člen zastupitelstva obce, musí splňovat opět podmínky volitelnosti a neslučitelnosti funkcí. Jako doklad o nastoupení do mandátu člena zastupitelstva obce mu rada obce (v obci, kde není zřízena, zastupitelstvo obce) předá do 15 dnů poté, co se mandát uprázdnil, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva a od kterého dne se jím stal.

Náhradník se nemůže vzdát mandátu člena zastupitelstva dříve, než se stane jeho členem, proto jsou rezignace na post člena zastupitelstva podané náhradníkem neplatné. Obdobně se nemůže náhradník vzdát postu náhradníka, jelikož souhlasil se svou kandidaturou a podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí mohl stáhnout svou kandidaturu do 48 hodin před zahájením voleb.

Zánik mandátu může nastat i z jiných, zákonem stanovených důvodů¹³⁰:

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

124) § 55 odst. 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

125) § 55 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

126) § 59 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

127) § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

128) § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí

129) § 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

130) § 55 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

Není-li náhradník, zůstane mandát uprázdněn do konce funkčního období zastupitelstva obce¹³¹. Pokud by takových náhradníků nenastoupilo do funkce více, než činí polovina členů zastupitelstva volených ve volbách do příslušného zastupitelstva, popřípadě kdyby počet klesl v důsledku nedostatku náhradníků pod pět, musí obecní úřad informovat krajský úřad a jsou vypsaný **nové volby** do zastupitelstva obce¹³². Do té doby zastupitelstvo nemůže rozhodovat o zásadních věcech¹³³, kromě pravidel rozpočtového provizoria a přijímání rozpočtových opatření.

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

1.9 Místní referendum

Součástí právního řádu ČR je úprava krajského referenda¹³⁴ a místního referenda¹³⁵. Předmětem **místního referenda** je rozhodování oprávněných osob formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, patřících do samostatné působnosti obce. **Oprávněnou osobou** je ta, která splňuje podmínky volit do zastupitelstva dané obce. *Blíže k tomu kapitola 1.3.2 této příručky.* Zákon také stanovuje případy, kdy místní referendum **konat nelze**¹³⁶: například o místních poplatcích, o volbě či odvolání starosty, o uzavření veřejnoprávních smluv nebo také o schválení, změně či zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

Místní referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo přípravný výbor – minimálně tříčlenný – podá návrh na jeho konání a zastupitelstvo obce rozhodne o jeho vyhlášení¹³⁷. Zákon také upravuje počet podpisů¹³⁸, který musí být připojen k návrhu přípravného výboru. Ten se předkládá obecnímu úřadu, který ho ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho podání posoudí. Splňuje-li návrh zákonné náležitosti, předloží se k rozhodnutí zastupitelstvu obce, v opačném případě je zmocněnec vyzván k odstranění nedostatků, a to ve lhůtě minimálně 7 dní¹³⁹. O náležitě sestaveném návrhu zastupitelstvo rozhoduje na svém

nejbližším zasedání usnesením. Buď referendum vyhlásí, nebo – jestliže o navržené otázce referendum nelze konat – nikoli¹⁴⁰. Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, neuvádí-li návrh přípravného výboru dobu pozdější¹⁴¹.

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

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

- v případě oddělení v té části (částech) obce, která se má oddělit,
- v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán¹⁴².

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné¹⁴³.

Častá otázka

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

131) § 56 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

132) § 90 zákona o obcích a § 58 odst. 1 písm. a) a b) o volbách do zastupitelstev obcí

133) § 84 odst. 2 a 85 zákona o obcích

134) zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

135) zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

136) § 7 zákona o místním referendu

137) § 8 odst. 1, § 9 odst. 1 zákona o místním referendu

138) § 8 odst. 2 zákona o místním referendu

139) § 12 zákona o místním referendu

140) § 13 odst. 1 zákona o místním referendu

141) § 15 zákona o místním referendu

142) § 48 zákona o místním referendu

143) § 49 zákona o místním referendu

Související předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Evropská charta místní samosprávy
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů ČR a o změně některých zákonů
- zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

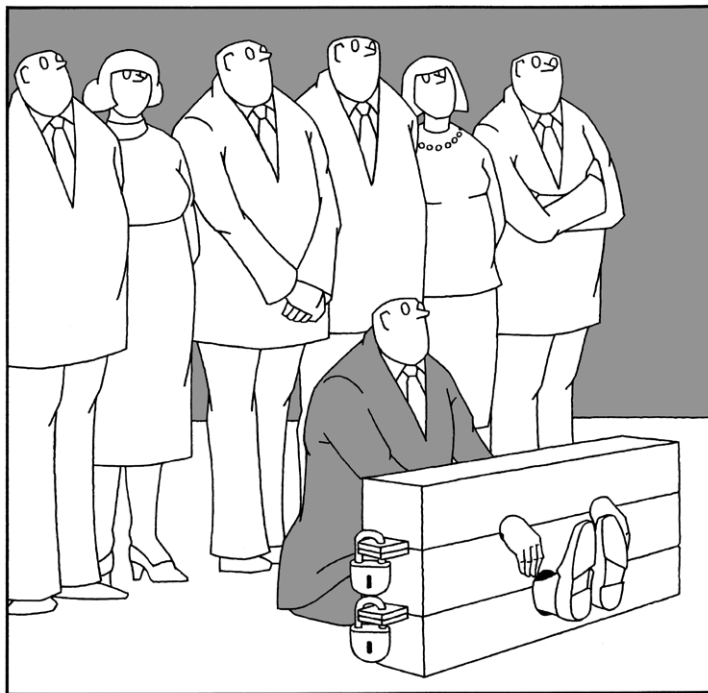
Literatura a užitečné odkazy

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

2 Odpovědnost zastupitelů

Mgr. Lukáš Rothanzl

Jako obecní zastupitelé – ať už nově či opětovně zvolení – jste si nepochybně vědomi své odpovědnosti vůči voličům, znáte motivy, které místní občany vedly k vašemu zvolení do vrcholného orgánu obce. Hodláte naplnit jejich očekávání? To je teď opravdu na vás. Ano, limity vaší politické odpovědnosti vůči voličům závisí na vašem postoji. V případě odpovědnosti právní je to ovšem jinak; její účinky nastanou při splnění právem stanovených podmínek nezávisle na vaší vůli. V této kapitole probereme zastupitelské povinnosti a poskytneme informace, jak se vyvarovat případných rizik souvisejících s výkonem vaší funkce. Aby pro vás otázka právní odpovědnosti zůstala pokud možno pouze potřebnou teorií.



2.1 Politická a právní odpovědnost zastupitelů

Nepochybně se i dnes setkáte s názorem, že členové volených orgánů obcí jsou za výkon svého mandátu odpovědní pouze v politické rovině a nemohou tedy nést osobní právní odpovědnost v důsledku pochybení zastupitelstva, rady nebo starosty obce. Jiné názory pak takovou právní odpovědnost sice kategoricky nevylučují, odmítají však možnost jejího vzniku v důsledku „pouhého“ hlasování v kolektivních orgánech obcí. Argumentují, že případnou škodu způsobilo až přijaté kolektivní rozhodnutí, nikoli už samotné hlasování jednotlivých členů daného orgánu. Takové názory lze považovat za překonané, přinejmenším budeme-li vycházet z rozhodovací praxe příslušných soudů – a právě ta by měla být pro váš postoj stěžejní.

Platí, že **zastupitelé jsou právně odpovědní za řádný výkon svého mandátu a za plnění povinností s ním spojených**. Tato osobní odpovědnost zastupitelů se v závislosti na konkrétních okolnostech projevuje jednak v rovině soukromoprávní (majetkové) jako **odpovědnost za škodu způsobenou porušením právních povinností**, jednak též v rovině trestněprávní jako **odpovědnost za trestné činy stanovené zákonem**.

2.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce

Pojem právní odpovědnosti zákon obecně nedefinuje, existuje však k němu řada teoretických přístupů. Držme se základní konstrukce právní odpovědnosti, jakožto **povinnosti snést zákonem stanovenou újmu (sankci)** v případě, že nastane zákonem předpokládaná možnost porušení právní povinnosti. V našem případě jde o **odpovědnost za zaviněné porušení právní povinnosti člena zastupitelstva obce**¹. Jaké jsou tedy právní povinnosti zastupitelů a z jakých právních předpisů tyto povinnosti vyplývají?

2.2.1 Zákon o obcích

V zákonu o obcích je úprava práv a povinností zastupitelů stručná až minimalistická, což může budít dojem, že to s právní odpovědností zastupitele nebude tak vážné. Jakoby tato odpovědnost zůstala v politické rovině – a v případě některých stanovených povinností tomu tak skutečně je. Například je povinností zastupitele zúčastňovat se zasedání tohoto orgánu, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, kterých je členem².

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

2) § 83 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Když tuto povinnost neplníte (nejde teď o vaši neúčasť z objektivně omluvitelného důvodu) žádné právní sankce vám nehrozí – nespácháte přestupek ani trestný čin, nebudete odpovídat za škodu (neboť ta sotva může být způsobena nedostatečným zapojováním se do činnosti obecních orgánů, i když v čistě teoretické rovině si i takovou myšlenkovou konstrukci lze představit).

Obdobný závěr platí v případě **povinnosti hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost vaší funkce**, stejně jako v případě **povinnosti složit slib** na prvním zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastníte³. Tyto zákonné povinnosti nejsou samy o sobě vynutitelné, jejich eventuální porušení není postižitelné uložením právní sankce. Na druhé straně je pravda, že porušení konkrétních právních povinností (jež naopak postižitelné je) může současně vést k porušení zmíněných obecních povinností zastupitele.

***Z praxe:** Pokud se zastupitel pohádá na veřejném zasedání tohoto orgánu s přítomným občanem a hrubě jej urazí, může být podle okolností úspěšně zažalován (žalobou na ochranu osobnosti) o náhradu nemajetkové újmy. Tímto jednáním současně onen zastupitel nepochybně může ohrozit vážnost své veřejné funkce. Soud mu však neuloží náhradu nemajetkové újmy z důvodu porušení zákona o obcích, nýbrž z důvodu zásahu do chráněného práva dotčené osoby na ochranu osobnosti. Stejně tak v případě způsobení majetkové škody obci může být členu zastupitelstva uložena její náhrada, nikoli však proto, že nejednal v souladu se složeným slibem (důvodem bude samotné způsobení škody).*

Zastupitel je dále povinen **plnit úkoly** uložené mu zastupitelstvem, popřípadě jinými orgány, jichž je členem⁴. Tato povinnost sice rovněž není sama o sobě právně vynutitelná, ovšem v tomto případě už nelze vyloučit možnou odpovědnost zastupitele za škodu, pokud by ji způsobil obci právě nesplněním úkolu, který mu zastupitelstvo či jiný orgán uložil.

2.2.2 Co je to střet zájmů

Výkon vaší zastupitelské funkce neznamena, že se uzavřete v izolovaném světě komunální samosprávy, který bude oddělen neprostupnou hranicí od vašeho „neveřejného“ života. Mnozí zastupitelé nadále pracují či chtějí pracovat ve svém dosavadním zaměstnání (a nechtějí být tedy pro výkon své funkce tzv. uvolnění), přitom rozhodování zastupitelstva se může týkat záležitostí souvisejících nějakým způsobem se soukromými zájmy konkrétního zastupitele apod. Pak se často klade otázka, zda není ten či onen zastupitel „ve střetu zájmů“. Pojmem se zabývá několik právních předpisů, v praxi přesto nebývá chápán jednotně.

Střet zájmů ve vlastním smyslu

Střetem zájmů rozumíme v obecné rovině **konflikt mezi veřejným zájmem**, jehož ochrana a prosazování je povinností veřejného funkcionáře (právě proto, že jeho funkce je funkcí veřejnou), **a zájmem osobním**. Ocítne-li se člen zastupitelstva v takové situaci, **nesmí za žádných okolností upřednostnit svůj osobní zájem před (veřejným) zájmem obce**. Takto vymezený „střet zájmů“ je předmětem právní úpravy **zákona o střetu zájmů**⁵. „Osobním zájmem“ je podle tohoto zákona takový, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. V praxi to mj. znamená, že veřejný funkcionář **nesmí využít svého postavení ani informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu, ani odvolávat se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním**⁶.

Ke kontrole plnění těchto zákazů zmíněný zákon stanovuje povinnost podávat tzv. **oznámení o osobním zájmu**. To znamená, že zastupitel musí při jednání orgánu obce oznámit svůj poměr k projednávané věci, pokud by mu v závislosti na výsledku jednání mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má na věci jiný osobní zájem. Nesplnění této povinnosti je přestupkem, za který je možno uložit pokutu do výše **50 000 Kč**. O uložení takové pokuty rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností⁷.

Nutno dodat, že zákon o střetu zájmů se nevztahuje na všechny členy obecních zastupitelstev, nýbrž pouze na uvolněné zastupitele a z neuvolněných jen na starostu, místostarostu a členy rady obce. Znamená to tedy, že si „řadoví“ neuvolnění zastupitelé nemusí se střetem zájmů dělat starosti? Nikoliv. Střet zájmů ve zmíněném smyslu upravuje totiž **i zákon o obcích** (byť v tomto případě bez sankčních ustanovení). Podle něho je člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, **povinen sdělit** tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat⁸.

3) § 69 odst. 2 zákona o obcích

4) § 83 odst. 1 zákona o obcích

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

6) § 3 zákona o střetu zájmů

7) § 24 a 25 zákona o střetu zájmů

8) § 83 odst. 2 zákona o obcích

Na základě zákona o obcích mají tedy oznamovací povinnost i neuvolnění zastupitelé (na uvolněné zastupitele, z neuvolněných pak na starostu, místostarostu a členy rady dopadá zákon o střetu zájmů) bez ohledu na velikost obce i bez ohledu na charakter konkrétní činnosti nebo podnikání dotčeného zastupitele, ohledně něhož vzniká v konkrétním případě střet zájmů. Pokud účastí na projednávání a rozhodování o dané věci může zastupiteli nebo jemu blízké osobě vzniknout výhoda nebo škoda, musí tento fakt oznámit (s výjimkou případů, kdy lze považovat prospěch dotčeného zastupitele za obecně zřejmý). Pak už je věcí jeho **politické odpovědnosti**, zda se daného hlasování zúčastní, nebo se jej zdrží (což lze obecně doporučit). Příslušný kolektivní orgán obce totiž není oprávněn vyloučit zastupitele ve střetu zájmů z účasti na hlasování.

V konkrétních případech může být samozřejmě obtížné určit, zda u konkrétního zastupitele hrozí střet zájmů či nikoliv. V praxi je velmi sporné předem posoudit vztah mezi rozhodováním orgánu obce a získáním možné osobní výhody zastupitele. Jste to ale právě vy, zastupitelé, kdo může možný konflikt zájmů posoudit nejlépe. Existují-li jakékoli důvodné pochybnosti, je na místě důsledně splnit zmíněnou oznamovací povinnost. Navazující hlasování v zastupitelstvu nebo naopak zdržení se výkonu tohoto práva je už věcí především vašeho etického postoje k dané otázce.

Neslučitelnost funkcí

Střet zájmů ve vlastním (užším) smyslu, o němž byla řeč v předchozí části, se někdy v praxi chápe i ve smyslu nemožnosti vykonávat vedle funkce zastupitele některé jiné činnosti či povolání. Právní úprava hovoří o neslučitelnosti funkcí a skutečně v tom smyslu určité omezení stanoví.

Základní ustanovení o neslučitelnosti funkcí zastupitelů obsahuje **volební zákon**; jde o neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce a zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu a vykonávajícího státní správu vztahující se k územní působnosti obce, popřípadě jmenovaného starostou obce. Neslučitelnost se dále týká i funkce vykonávané zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského nebo finančního úřadu⁹.

Z praxe: V konkrétních případech však nemusí být zcela jednoduché určit, zda opravdu jde o popsanou neslučitelnost funkcí. Záleží totiž na konkrétním obsahu pracovní činnosti zaměstnance (a současně zastupitele) dané obce. Zejména v malých obcích bývá obvyklé, že má obecní úřad zaměstnance, jehož pozice bývá nazývána např. „účetní“, přičemž ve skutečnosti tento (nezřídka jediný) zaměstnanec nevede pouze účetnictví, nýbrž vykonává

veškerou úřední agendu obce, včetně činností zahrnujících výkon státní správy. Je-li takový zaměstnanec zvolen do zastupitelstva, lze situaci posoudit jako neslučitelnost funkcí.

Určitá omezení vyplývají též ze zmiňovaného **zákona o střetu zájmů** (který se však, jak uvedeno, nevztahuje na všechny členy zastupitelstev). Tak například uvolněným členům zastupitelstev obcí, pokud zastupují obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, kde má obec podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna¹⁰. Zmínit lze rovněž povinnost podávat v pravidelných intervalech **další zákonem stanovená oznámení** (o činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích); zákon o střetu zájmů pak (na rozdíl od zákona o obcích) konkrétně vymezuje i odpovědnost veřejných funkcionářů. Řízení o takové odpovědnosti může vyústit v sankci za porušení stanovených povinností.

2.2.3 Řádný hospodář aneb hospodárnost především

Jak už jsme naznačili, stručnost zákonné úpravy povinností zastupitelů může být zavádějící. Jako členové vrcholného orgánu obecní samosprávy totiž **nejste vázáni pouze povinnostmi, jež zákon výslovně uvádí**. Pokud zákon stanoví určitá omezení nebo povinnosti obci jako takové, jste to obvykle opět vy, zastupitelé, kdo za jejich plnění nese odpovědnost. Typickým příkladem je **nakládání s obecním (tj. veřejným) majetkem**, kdy stěžejním úkolem obce (za jehož splnění nesete odpovědnost) je povinnost nakládat s ním s tzv. **pečí řádného hospodáře**. Obec musí využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti a současně pečovat o zachování a rozvoj svého majetku¹¹.

Hospodárnost v uvedeném smyslu znamená obvykle ekonomickou výhodnost dané majetkové dispozice (koupě, prodeje, nájmu apod.). Pokud tedy například při prodeji obecní nemovitosti obdržíte více kupních nabídek od potenciálních zájemců, bude obvykle třeba akceptovat nejvyšší nabídkovou cenu. Není to ale absolutní pravidlo. Nelze totiž odhlížet od veřejnoprávního postavení obce a její povinnosti pečovat o zájmy svých občanů. To jinými slovy znamená, že obec například může v konkrétním případě uzavřít

9) § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

10) § 5 odst. 2 zákona o střetu zájmů

11) § 38 zákona o obcích

určitou smlouvu za (finančně) méně výhodných podmínek, než by v daném případě bylo dosažitelné, pokud takový postup podle okolností vyvažuje a odůvodňuje jiný důležitý veřejný zájem obce. Podstatná je odůvodněnost konkrétního postupu obce. Proto důsledně dbejte, aby zápis ze zasedání zastupitelstva řádně zachytil **důvody rozhodnutí** (například proč byl vybrán určitý zájemce, ačkoliv jiný nabízel vyšší cenu).

Případným **nehospodárným rozhodnutím porušujete zákonné povinnosti**, což může „aktivovat“ nejen vaši politickou odpovědnost, nýbrž – za předpokladu, že obci vznikne majetková škoda – i odpovědnost právní, ať už majetkovou, nebo v krajním případě i trestní. K oběma typům právní odpovědnosti se vzápětí dostaneme.

2.2.4 Přináší nový občanský zákoník něco nového i do právní odpovědnosti člena zastupitelstva obce?

Z hlediska majetkové odpovědnosti je samozřejmě klíčovým právním předpisem (nový) občanský zákoník¹². Pokud jde o veřejnoprávní korporace, tedy i obce, vychází občanský zákoník ze základního pravidla, že podléhají primárně zákonům, podle nichž byly zřízeny (ve vašem případě tedy zákonu o obcích), nicméně občanský zákoník se použije rovněž, a to do té míry, do jaké se to slučuje s právní povahou těchto právnických osob veřejného práva, v daném případě obcí¹³. Která ustanovení občanského zákoníku dopadají tedy – mj. v souvislosti s postavením a povinnostmi zastupitelů – na obce?

Nejčastěji se zmiňuje právě **péče řádného hospodáře**, neboť i občanský zákoník ji vymezuje a s jejím nedostatečným zabezpečením spojuje právní následky. Konkrétně stanoví, že **ten, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, se zavazuje, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí**¹⁴. Samozřejmě se nepředpokládá, že jako zastupitelé budete odborně vzděláni ve všech oblastech, se kterými můžete při výkonu své funkce přijít do styku a kterých se bude rozhodování zastupitelstva týkat. Není například nutné mít ekonomické vzdělání proto, že obec musí nakládat se svým majetkem hospodárně. To však neznamená, že byste měli citované ustanovení chápat jako právně nezávaznou „slavnostní“ deklaraci.

Naopak – právě proto, že se při rozhodování v zastupitelstvu setkáte s problémy, jejichž úspěšné posouzení může být podmíněno znalostí odborné problematiky, je třeba dobře přecítit onu povinnost vykonávat funkci s potřebnými znalostmi a pečlivostí. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že sice nemusíte být hlu-

boce vzděláni v příslušné oblasti, musíte však **poznat nezbytnost odborných znalostí** pro rozhodování o určité věci. A pokud jimi nedisponujete, **měli byste si opatřit odborné informace dříve, než v zastupitelstvu o dané věci rozhodnete**. Případné negativní následky rozhodnutí půjdou k vaší tíži, neboť jste povinni vykonávat svou funkci pečlivě, tzn. na základě získání potřebných znalostí o každé rozhodované věci. Uzavře-li obec například nevýhodnou smlouvu a v důsledku toho jí vznikne škoda, nevystačíte s obhajobou, že jste o nevýhodnosti dané dispozice nevěděli, neboť nemáte ekonomické vzdělání.

Hlavní novinkou zmiňovaného ustanovení občanského zákoníku totiž není samo zakotvení péče řádného hospodáře (v tom naopak žádná novinka není a stejnou povinnost byste měli podle zákona o obcích i bez citované úpravy občanského zákoníku), nýbrž **přístup k posuzování viny** při porušení této povinnosti. Občanský zákoník totiž vedle závazku vykonávat funkci člena voleného orgánu právnícké osoby s potřebnými znalostmi a pečlivostí současně stanoví tzv. **právní domněnku nedbalosti při porušení této povinnosti**¹⁵. Bude tedy na vás, abyste v případě sporu prokázali, že jste potřebnou péči nezanedbali. Podle občanského zákoníku se totiž při zkoumání, zda například zastupitelé jednali s řádnou péčí, nebude vycházet z předpokladu, jak by v dané situaci jednala „průměrně rozumná“ osoba (obvyklých vlastností, schopností a znalostí). V případě volených funkcionářů je tento standard postaven výše, tento funkcionář je považován za osobu již (povinně) způsobilou **loajálního, odborného a pečlivého výkonu funkce**.

***Z praxe:** V poněkud odlišné situaci budou však zastupitelé zastupující obec v orgánech podnikajících právnických osob, tj. obchodních společností (což může být i případ všech členů rady obce, rozhoduje-li ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti). V těchto případech vymezuje zákon o obchodních korporacích tzv. pravidlo podnikatelského úsudku, které znamená, že v podmínkách obchodních společností (kdy s ohledem na povahu tohoto podnikání vždy existuje určité riziko kroků, které se později mohou ukázat jako nevýhodné) jedná pečlivě a s potřebnými znalostmi ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu obchodní korporace¹⁶. Určitá přípustná míra „rozumného“ rizika je zde tedy tolerována.*

12) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

13) § 20 odst. 2 občanského zákoníku

14) § 159 odst. 1 občanského zákoníku

15) § 159 odst. 1 občanského zákoníku

16) § 51 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

Z hlediska úpravy občanského zákoníku stojí za zmínku i jím zakotvené **ručení člena voleného orgánu právnické osoby** (tedy například i zastupitele) **vůči věřiteli** této právnické osoby (například obce) za její dluh, a to v rozsahu, v jakém nenahradil dané právnické osobě škodu způsobenou porušením povinnosti při výkonu funkce¹⁷.

Shrňme tedy, že povinnost péče řádného hospodáře, jak ji vymezuje občanský zákoník, dopadá i na vás, jako členy zastupitelstva obce (v této otázce se však vyskytují i odlišné názory, k čemuž se ještě dostaneme). V případě sporu bude tedy právě na vás, abyste prokázali, že jste povinnou péči řádného hospodáře nezanedbali. Což je důsledek zmíněné skutečnosti, že se nedbalost volených funkcionářů předpokládá a opak je třeba prokázat. Negativním důsledkem porušení péče řádného hospodáře může pak být odpovědnost za škodu způsobenou obci.

2.2.5 Předšmluvní odpovědnost

Tak se označuje odpovědnost za to, že s potenciálním smluvním partnerem nebude nakonec, navzdory proběhlému jednání o smlouvě, žádná smlouva uzavřena. Ačkoliv existenci takové odpovědnosti připouštěla za určitých podmínek i dřívější judikatura, nově je výslovně zakotvena v občanském zákoníku. Podle nové úpravy mj. platí, že dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o smlouvě ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod. V tomto případě pak strana, která jednání ukončila, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech¹⁸.

Tato stránka předšmluvní odpovědnosti (nepoctivé ukončení jednání o smlouvě) se přitom **může týkat právě i obcí**, u nichž může souviset i s organizačními aspekty fungování obecní samosprávy. Příkladem tu může být tzv. **revokace (zrušení) usnesení** zastupitelstva obce, kterým se rozhodlo například o prodeji obecní nemovitosti, a to předtím, než dojde k uzavření smlouvy. Obecně je taková revokace možná, neboť do doby, než je usnesení zastupitelstva vykonáno (tedy než je například uzavřena smlouva), je možné je kdykoliv zrušit či nahradit jiným usnesením. To však neznamena, že by obec v takovém případě nemohla být odpovědná za škodu, která neuzavřením smlouvy vznikla druhé straně, jež uzavření smlouvy důvodně očekávala a vynaložila v souvislosti s tím určité náklady. Na druhou stranu to však ani neznamena, že by se snad zastupitelstvo mělo ve všech případech obávat revokace svých usnesení z důvodu možné odpověd-

nosti za škodu; nepoctivé je totiž pouze takové ukončení jednání o smlouvě, které je učiněno „bez spravedlivého důvodu“. Pokud tedy obec takový důvod mít bude (po schválení původního usnesení se například ukáže, že je pro obec z hlediska místního veřejného zájmu potřebné ponechat si vlastnictví určité nemovitosti), nejsou obavy na místě. V těchto případech opět dbejte na to, aby byly všechny důvody konkrétního postupu důsledně zachyceny, a to nejlépe v zápisu ze zasedání zastupitelstva.

V obcích se vyplatí dbát ještě na tzv. **předšmluvní informační povinnost**. Podle ní si musí strany při jednání o smlouvě sdělit všechny skutkové i právní okolnosti, které jsou podstatné pro možnost platnou smlouvu uzavřít¹⁹. Protože v podmínkách obcí to samozřejmě není zastupitelstvo jako kolektivní orgán, kdo vede jednání se zájemci o uzavření smlouvy, je přinejmenším vhodné, aby osoba, která za obec v této věci jedná, druhou stranu důsledně informovala o faktu, že právě usnesení zastupitelstva či rady bude (samozřejmě pouze tam, kde ze zákona musí rozhodnout daný orgán) nezbytnou podmínkou uzavření smlouvy a do té doby „není nic jisté“. Lze sice oprávněně namítnout, že podmínka předchozího schválení plyne přímo ze zákona (jehož neznalost nikoho neomlouvá), přesto lze v každém případě – již v zájmu prevence budoucích problémů – uvedené informování druhé strany při smluvním vyjednávání doporučit.

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

2.2.6 Odpovědnost za škodu – podmínky a principy

Pro odpovědnost zastupitelů za škodu, musí být splněny tyto **podmínky**:

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

17) § 159 odst. 3 občanského zákoníku

18) § 1729 občanského zákoníku

19) § 1728 odst. 2 občanského zákoníku

S ohledem na to, co jsme v předchozích odstavcích probrali o předpokladech odpovědnosti za škodu, konstatujeme, že porušíte-li jako zastupitelé (byť z nedbalosti) povinnost pečovat o majetek obce jako řádný hospodář (například nezhodíte odpovídajícím způsobem ne/výhodnost konkrétního kroku), můžete obci odpovídat za škodu tímto porušením vzniklou. Podle občanského zákoníku přitom platí, že pokud škodu spáchalo více škůdců (například i zastupitelů), pak odpovídají právnické osobě (obci) za způsobenou škodu společně a nerozdílně. Rozhodné pro určení osob odpovědných za škodu způsobenou obcí nezákonným (nehospodárným) rozhodnutím zastupitelstva bude tedy **hlasování konkrétních zastupitelů**. Za škodu nebudou odpovídat ti zastupitelé, kteří pro dané rozhodnutí nehlasovali.

2.2.7 A podle jakého zákona vlastně...?

Naše předchozí závěry vycházejí z předpokladu, že zastupitel odpovídá obci za škodu podle občanského zákoníku. Je však třeba upozornit, že právní úprava odpovědnosti za škodu není zcela jednotná, neboť u **zastupitelů hlavního města Prahy** (a pražských městských částí) podléhá jinému právnímu režimu, a sice **zákoníku práce**. Vyplyvá tak z výslovného ustanovení **zákona o hlavním městě Praze** (jehož obdobu obsahuje rovněž zákon o krajích, nikoli však zákon o obcích). Podle něho se na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy použijí ustanovení zákoníku práce, není-li stanoveno jinak²⁰. Úpravu odpovědnosti zaměstnanců obsaženou v zákoníku práce je třeba v Praze vztáhnout i na neuvolněné zastupitele, neboť lze sotva připustit, aby odpovídali v jiném, a to přísnějším právním režimu než zastupitelé dlouhodobě uvolnění pro výkon funkce.

Z praxe: *Výše náhrady škody způsobené nedbalým jednáním je totiž v zákoníku práce limitována 4,5 násobkem průměrného měsíčního výdělku; kromě toho při pracovněprávní odpovědnosti je to zaměstnavatel (například hlavní město Praha), kdo musí prokazovat zavinění „zaměstnance“ (tj. zastupitele). Rozdíly mezi občanskoprávní a pracovněprávní odpovědností za škodu jsou tedy zřejmé.*

Podle některých právních názorů rovněž odpovědnost zastupitelů ostatních obcí podléhá zákoníku práce a nikoli úpravě občanského zákoníku, která je pro ně méně příznivá. Co teď? Nepochybně není šťastné, pokud jednotlivé zákony o územních samosprávných celcích stanoví **různé podmínky pro odpovědnost** volených představitelů. Není rozumný důvod, aby zastupitel obce odpovídal za škodu podle jiného právního režimu (a to dokonce přísnějšího) než zastupitel hlavního města Prahy. Na druhou stranu je třeba vycházet z příslušné

právní úpravy a zůstává skutečností, že zákon o obcích obdobnou úpravu jako zákon o hlavním městě Praze neobsahuje.

Jistá možnost ve prospěch závěru o odpovědnosti zastupitelů obcí v režimu zákoníku práce tu je – argumentace (Ministerstva práce a sociálních věcí) přechodným ustanovením zákoníku práce, podle něhož „*fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní*“²¹. Dovožovat takový závěr z (nepříliš zdařile formulovaného) přechodného ustanovení je však poněkud sporné. Lze zřejmě předpokládat, že v případě soudního sporu setrvá judikatura na svém dosavadním přístupu. Podle něho zastupitel obce odpovídá obci za škodu podle občanského zákoníku, jelikož je veřejným funkcionářem a nikoliv zaměstnancem obce²². Názory v této otázce se liší a vy jako zastupitelé budete nepochybně spíše doufat, že uvedený přístup judikatury bude do budoucna přehodnocen ve prospěch vaší pracovněprávní odpovědnosti.

2.2.8 Vymáhání náhrady škody

Ať už je tomu s právním režimem vaší odpovědnosti za škodu jakkoliv, zůstává nesporné, že pokud způsobíte svým jednáním obci škodu, může obec vůči vám uplatňovat její náhradu či lépe řečeno – **je povinna** s ohledem na obecnou povinnost hospodárného nakládání s majetkem obce **náhradu škody uplatňovat**. Obec totiž musí chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení²³. V tomto ohledu nelze dokonce vyloučit ani vznik odpovědnosti za škodu i **z důvodu pasivity obce** při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené původně jinou osobou (nevymáhá-li obec škodu, ačkoliv je to její zákonná povinnost, mohou za to členové jejích orgánů rovněž odpovídat). Což na druhou stranu neznamená, že v konkrétním případě není možné rozhodnout například o **prominutí způsobené škody**, jsou-li pro takový postup obhajitelné důvody.

V praxi může být pochopitelně konkrétní uplatňování nároku na náhradu škody problematické. Je to přece obec, kdo by měl nárok uplatňovat, přičemž ona rozhoduje a navenek jedná svými představiteli, tj. právě těmi osobami, vůči kterým může nárok na náhradu škody

20) § 57 odst. 5 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

21) § 392 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

22) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004

23) § 38 odst. 6 zákona o obcích

směřovat. Je zřejmé, že pokud třeba starosta obce způsobí obci škodu, bude sotva ochoten podat za obec sám na sebe žalobu. V takovém případě je nicméně možné, aby kolektivní orgán obce (zastupitelstvo nebo rada) pověřil podáním žaloby jinou osobu, ať již konkrétního zastupitele, zaměstnance obce nebo případně advokáta.

2.2.9 Předcházení rizikům

Funkce zastupitele přináší tedy určitá rizika. Jejich zmírnění lze dosáhnout především odpovědným rozhodováním **s využitím odborných znalostí**, které je v případě potřeby nutno opatřit, například zadáním znaleckého posudku nebo vypracováním odborné analýzy advokátem, popřípadě zaměstnancem obce apod. Volba konkrétního postupu závisí na okolnostech každého případu a obtížnosti dané věci. Velmi důležité je rovněž dbát na **pečlivé vyhotovování listin** dokumentujících postup obce, především zápisu ze zasedání zastupitelstva a jeho příloh, popřípadě záznamů z jednání zástupců obce s třetími osobami, podkladových materiálů pro jednání orgánů obce apod. Právě tyto listiny budou totiž v případě sporu hlavními (a nejspíše jedinými) důkazními prostředky a především s jejich pomocí by se měl zastupitel snažit prokázat, že nezanedbal povinnou péči řádného hospodáře.

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

- ke složitějším otázkám nechá obec vypracovat **stanovisko u osoby odborně způsobilé**; postup podle takového stanoviska pak může zastupitele podle okolností zcela zbavit viny; odpovědnost za volbu takové osoby však i nadále ponese obec, respektive dotčení zastupitelé (zvolí-li obec na základě rozhodnutí zastupitelstva například osobu nekvalifikovanou a budou-li zastupitelé postupovat podle jejího stanoviska, pak se odpovědnosti nezprostí),
- nechat se pro případ vzniku odpovědnosti za škodu **pojistit**.

2.2.10 Trestní odpovědnost

V případech, kdy je určité jednání natolik společensky škodlivé, že nepostačí uplatnění jiné formy právní odpovědnosti, přichází v úvahu odpovědnost trestněprávní, tzn. odpovědnost za spáchání trestného činu. Trestným činem je přitom pouze takové jednání, jehož znaky a následný druh trestu vymezuje zákon. Z hlediska trestněprávní odpovědnosti fyzických osob jde především o **trestní zákoník**.

Zastupitelé se při výkonu funkce považují za tzv. **úřední osoby** (předchozí právo používalo pojem veřejný

činitel). To na jednu stranu znamená, že požívají určitou zvláštní ochranu, na druhou stranu je však u trestného činu v souvislosti s výkonem svěřených pravomocí v určitých případech zvýšená trestněprávní odpovědnost. K tomu, aby byl zastupitel považován v oblasti trestního práva za úřední osobu, musí být splněny určité podmínky. K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby podle zákonných ustanovení (skutkových podstat trestných činů) se vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.

Z praxe: Pokud je například člen zastupitelstva okraden na ulici nebo při nakupování, nebude požívat zvláštní ochranu jako úřední osoba. Naproti tomu při fyzickém napadení v souvislosti se zasedáním zastupitelstva (například z důvodu hlasování o projednávané otázce) by se taková ochrana měla uplatnit.

V souvislosti s trestněprávní odpovědností připomeneme starší, avšak stále aktuální výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce, podle něhož se **trestného činu v postavení veřejného činitele** (dnes tedy úřední osoby) může dopustit i takový veřejný činitel (úřední osoba), který nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinen z titulu své funkce pečovat²⁴.

Trestněprávní postih zastupitele nemusí být nutně reakcí na jeho úmyslné nezákonné jednání, neboť **některé trestné činy**, jejichž uplatnění přichází v souvislosti s výkonem vaší funkce v úvahu, lze spáchat **i z nedbalosti**. Obecnou zásadou je, že trestným činem je pouze zaviněné jednání, přičemž z hlediska formy zavinění je vyžadován úmysl, nestanoví-li zákon výslovně, že postačí nedbalostní zavinění. Zavinění z nedbalosti soudní praxe posuzuje pomocí kritéria **povinné míry opatrnosti**, kterou je třeba vynaložit k odhalení či rozpoznání případné nezákonnosti. Ve funkci zastupitele by šlo nejspíš o rozpoznání nezákonnosti usnesení, které má zastupitelstvo schvalovat.

Soudy rozlišují v trestněprávní oblasti určitou základní míru opatrnosti, jež musí být vlastní obecně všem zastupitelům při rozhodování o jakémkoliv záležitosti (povinnost zjistit nezákonnost usnesení či jeho návrhu, kterou by odhalil průměrný rozumný člověk bez zvláštního vzdělání v oboru), a **zvláštní opatrnost**, tj. takovou, která je vlastní poučenému, informovanému člověku – taková zvláštní opatrnost může být u zastupitelů vyžadována v situacích spojených s určitou specializací jejich činnosti (například jsou-li konkrétnímu zastupiteli uloženy zastupitelstvem určité úkoly) nebo i tam, kde má onen zastupitel postavení předkladatele

²⁴) Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze 14. června 2001, č. 8/2001

určitého návrhu usnesení. Vždy tedy bude záležet na konkrétních podmínkách každého případu a roli konkrétního zastupitele.

Z praxe: V souvislosti s odpovědností starosty obce dospěly soudy například k závěru, že u této funkce se předpokládá znalost zákona o obcích, a v případě starosty městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města. Pokud proto starosta za obec či příslušnou městskou část podepisuje smluvní dokumenty, musí si být vědom i případného rozporu v obsahu smluv se statutem a obecně závaznými právními předpisy²⁵.

Kterých trestných činů se tedy zastupitel může v souvislosti se svou funkcí dopustit?

Zneužití pravomoci úřední osoby

To připadá v úvahu²⁶, pokud zastupitel v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě či jinému neoprávněný prospěch

- vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,
- překročí svou pravomoc,
- nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci.

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

Z praxe: V konkrétním případě dospěly soudy k závěru, že pokud starosta obce při uzavírání konkrétních smluv jednal za obec navenek, aniž o tom rozhodlo, respektive je schválilo městské (obecní) zastupitelstvo, jednoznačně tak jako veřejný činitel překročil svou pravomoc, neboť výkon pravomoci nelze zužovat jen na rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob nebo omezovat jen na výkon přenesené působnosti obce²⁷.

Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

Tohoto trestného činu²⁸ se může zastupitel dopustit, pokud z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu vyplývajícího z jeho pravomoci. Může jít o situace, kdy zastupitel, byť z nedbalosti, způsobí svým jednáním závažný následek, například nesplní úkol, jímž ho zastupitelstvo pověřilo, a způsobí tím obci škodu.

Přijetí úplatku

Pokud zastupitel sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, dopustí se trestného činu přijetí úplatku. O trestný čin jde už v případě „pouhé“ žádosti o úplatek, bez ohledu na to, zda byl úplatek reálně poskytnut či nikoliv.

Zároveň tu jde o jeden z příkladů, kdy je **trestněprávní odpovědnost zpřísněna**, pokud se činu dopustí úřední osoba. Zastupiteli tedy hrozí vyšší sankce než například osobě, která přijme úplatek v souvislosti se svou podnikatelskou činností.

Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, jíž se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě a na které není nárok²⁹. Úplatek je tedy vymezen velice široce a není stanovena žádná dolní hranice výše úplatku (v případě zcela bagatelních částek by však zřejmě nebylo dané jednání kvalifikováno jako trestný čin s ohledem na nízkou společenskou škodlivost).

Zpronevěra

Pokud si zastupitel (úmyslně) přisvojí cizí věc (například finanční prostředky obce) nebo jinou majetkovou hodnotu, která mu byla svěřena, a způsobí tak na majetku obce škodu nikoli nepatrnou (alespoň 5000 Kč), spáchá trestný čin zpronevěry³⁰.

Porušení povinností při správě cizího majetku

V případě, že zastupitel poruší úmyslně podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat majetek obce, může se dopustit trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku, způsobí-li tímto jednáním jinému škodu nikoli malou (jíž se rozumí škoda alespoň 25 000 Kč)³¹.

Porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti

Tohoto trestného činu se může zastupitel dopustit, pokud z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu (kterou se rozumí alespoň 500 000 Kč)³².

Z praxe: Soud se zabýval porušováním povinností při správě cizího majetku, jehož se mělo dopustit 23 členů zastupitelstva tím, že hlasovali pro prodej pozemků, aniž by brali ohled na námitky jiných zastupitelů. V předchozí diskusi totiž někteří zastupitelé upozornili na neodůvodněně nízkou cenu jednoho z prodávaných pozemků. Na to nebrali obvinění zastupitelé zřetel a bez dalšího se spolehli na zpochybněné podklady vypracované odborem magistrátu města; z nich však nebylo vůbec zřejmé, zda se

25) Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 454/2011-32

26) § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

27) Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1301/2003

28) § 330 trestního zákoníku

29) § 334 odst. 1 trestního zákoníku

30) § 206 trestního zákoníku

31) § 220 trestního zákoníku

32) § 221 trestního zákoníku

úřad stanovením ceny v místě a čase obvyklé vůbec kvalifikovaně zabýval.

Podle názoru soudu, jestliže obvinění jako členové zastupitelstva rozhodli o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná, lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z ustanovení § 39 odst. 2, § 84 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Zavinění z vědomé, respektive hrubé nedbalosti ve smyslu trestního zákoníku je pak podle názoru soudu možno dovodit například právě i z toho, že na zasedání zastupitelstva obce byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny.

Soud dále výslovně konstatoval, že trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, nebrání ani skutečnost, že rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce³³.

Co z citovaného rozhodnutí mj. zřetelně vyplývá: V případném trestním řízení nemůže mít úspěch argumentace obviněného zastupitele, že nešlo o správu cizího majetku, neboť zastupitel jednal za obec ohledně obecního – tedy „jejího“ (a nikoli cizího) majetku. S těmito zdánlivě logickými názory se mezi zástupci obecní samosprávy lze občas setkat, šanci na úspěch zjevně nemají.

Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě

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

Časté otázky

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

2. Hrozí obci nějaké riziko, pokud se zastupitelstvo rozhodne před uzavřením smlouvy zrušit své usnesení o prodeji obecní nemovitosti konkrétní osobě?

Ano, podle okolností může obci hrozit tzv. předmluvní odpovědnost za škodu, pokud druhá strana vynaložila v očekávání uzavření smlouvy určité náklady a jednání zastupitelstva (zrušení usnesení o uzavření smlouvy) není odůvodněno objektivními a opodstatněnými okolnostmi. Naopak v případě existence takových legitimních důvodů by se obec neměla negativních následků obávat.

3. Co znamená, že je zastupitel povinen vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře?

Zastupitel nehospodáří se svým osobním majetkem, nýbrž s veřejným majetkem obce. Přijetí funkce zastupitele znamená proto závazek každého zastupitele vykonávat tuto funkci (rozhodovací činnost) svědomitě a profesionálně, na základě dostatečných informací, bez vědomého preferování vlastních soukromých zájmů na úkor obce. Zastupitel je povinen postarat se o dostatečnou odbornost svého rozhodování. Na druhou stranu nejde o povinnost absolutní; předepsána je taková péče, kterou lze rozumně očekávat od člena zastupitelstva s ohledem na konkrétní okolnosti a povahu zastupitelstvem rozhodovaných záležitostí.

4. Podle jakého právního předpisu odpovídá zastupitel za škodu způsobenou obci?

Tato otázka není zcela jednoznačná a objevují se různé názory. Podle dosavadního pojetí judikatury je nicméně zastupitel obce odpovědný za škodu podle právních předpisů občanského práva, tj. občanského zákoníku, a nikoli podle zákoníku práce, neboť není vůči obci v pracovněprávním vztahu.

³³) Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 827/2012

Související předpisy

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

Literatura a užitečné odkazy

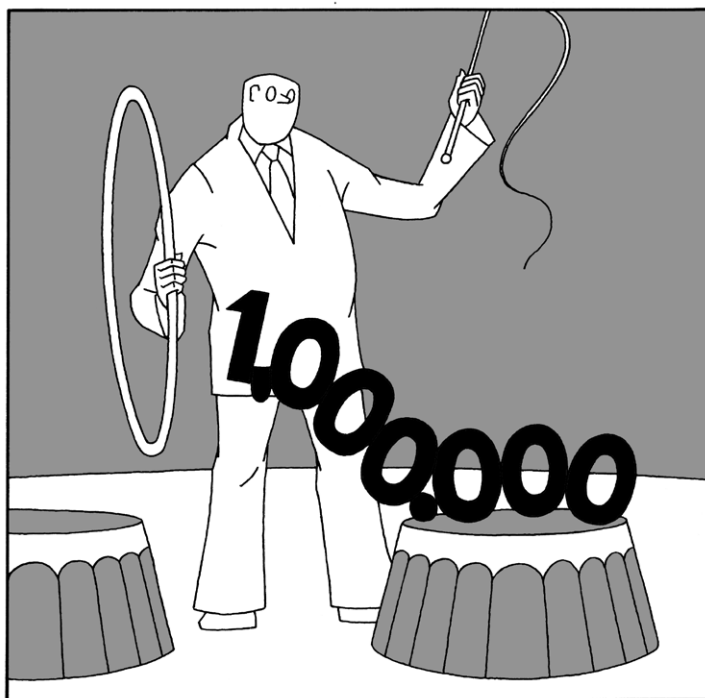
- Knapp, V., Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 247
- Furek, A., K právní úpravě dispozic s obecním majetkem. Bulletin advokacie č. 2/2006 a č. 3/2006, Praha.
- Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, Kancelář veřejného ochránce práv. Práva občanů obce (obecná část). Edice dobré správní praxe, Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 167.
- Metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 7.1 k nakládání s obecním majetkem podle právního stavu k 1. 6. 2014 (publikováno na <http://www.mvcr.cz/odk>).
- Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, www.mvcr.cz/odk.
- Nejvyšší soud, www.nsoud.cz.

3 Finance a rozpočet

Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.

Ing. Ivan Černý

„Opravíme kulturní dům. Vybudujeme obchvat města. Vytvoříme nová místa v mateřských školách. Postaráme se o více zeleně ve městě. Místním spolkům poskytneme větší finanční podporu...“ Získali jste mandát v zastupitelstvu a podobná chvályhodná předsevzetí vám možná ještě znějí v uších. Jste připraveni na větu: „Na to v rozpočtu nebude“? V každém případě přejeme, aby vám během čtyř následujících let kazila náladu co nejméně.



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

3.1 Rozpočet jako důležitý dokument obce

Každá obec musí vytvářet svůj rozpočet, podle něhož hospodář, na období jednoho roku. Rozpočty obcí jsou součástí **soustavy veřejných rozpočtů**, do které dále patří rozpočty krajů, dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky, případné fondy krajů a obcí a stále ještě také rozpočty regionálních regionů soudržnosti¹. Všechny veřejné rozpočty fungují autonomně, ale 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. Závislost rozpočtu vaší obce na schválení například krajského rozpočtu se může projevit v časovém posunu při přípravě vašeho rozpočtu. Některé obce vyčkávají, aby mohly pracovat s již schválenými dotacemi a nemusely rozpočet tak často měnit.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí upravuje **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**². Někdy se o tomto zákonu 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 rozpočtu městských částí nebo městských obvodů statutárních měst se stanoví ve statutu, vyhlášeném v obecně závazné vyhlášce města.

Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním⁴. Při zpracování ročního rozpočtu vychází obec z **rozpočtového výhledu**⁵. Ten obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Rozpočtový

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 a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

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

5) § 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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 správní delikt⁶, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu Kč.

Z praxe: Ačkoliv jsme právě zdůraznili význam rozpočtového výhledu, nezřídka obce přistupují k jeho sestavení formou nijak závazné tabulky. Formálně tak splní požadavky zákona, tedy nebrozí pokuta, ale žádný opravdu pomocný nástroj nevzniká. U řady obcí, jejichž větší investiční aktivita závisí na přidělení či nepřidělení dotace, se však takovému přístupu nelze příliš divit.

Rozpočet obce sestavujete zpravidla jako vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům). Rozpočet obce však můžete schválit i jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení úvěrů z předchozích let⁷. Rozpočet obce lze schválit také jako schodkový, pokud bude možné schodek uhradit úsporami z minulých let nebo smluvně zabezpečenou zápůjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů emitovaných obcí⁸. O takovém krytí schodku ovšem musíte mít v zastupitelstvu bez pochyb jasno před schválením rozpočtu.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obce stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. 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. Vyhláška se každoročně trochu upravuje, ale základní členění zůstává.

Z praxe: Není nutné znát čtyřmístné kódy položek či paragrafů, ale je dobré si vyhlášku vytisknout a brát

na jednání rady či zastupitelstva. Diskuse se totiž může v zájmu urychlení omezit na jednoduché otázky typu: „Souhlasíte, že snížíme na šestkách 3111 a převedeme na 2219?“ Když souhlasíte, místo původní investice do mateřské školy se buduje parkoviště.

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

V rozpočtu obce lze za podstatné považovat rozdělení příjmů a výdajů na běžné a kapitálové. 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 zřízené příspěvkové organizace – třeba základní školy. 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. Členění dotací na běžné či kapitálové záležitosti na pravidlech poskytovatele a důrazně doporučujeme při využití i evidenci dotací jejich daný charakter respektovat.

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 komunálních dluhopisů, přijetí návratné finanční výpomoci od státu), a operace, při kterých obec půjčené peníze zase vrací. V neposlední řadě sem patří také operace zachycující jakoukoliv změnu stavu na peněžních bankovních účtech obce. Jde o položky, které při pohledu na rozpočet zajišťují jeho „papírovou“ vyrovnanost.

6) § 22a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; v červnu 2014 byla předložena novela, která rozšiřuje okruh správních deliktů, v době tvorby příručky nebyla jasná konečná podoba textu

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

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

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

Obsahem rozpočtu jsou tedy příjmy a výdaje obce a rovněž ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů¹⁰. Než si jednotlivé kategorie rozebereme podrobněji, podíváme se na rozpočtový koloběh.

3.1.1 Rozpočtový proces

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

Odpovědná příprava rozpočtu představuje celoroční proces. Pečlivé sledování zákonitostí u příjmů i výdajů v probíhajícím roce je prvním předpokladem k sestavení co nejlepšího návrhu rozpočtu na rok následující. Z praktického hlediska doporučujeme sestavit si jednoduchý **harmonogram přípravy rozpočtu**. 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 obec investuje do samotného rozvoje 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 pomocí účetní, ve větších obcích a 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 se měla projednat s vedením těchto organizací ještě před předložením návrhu rozpočtu zastupitelstvu. Zabráni 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.

Nemusíte v obci vyčkávat se schválením svého rozpočtu na předchozí schválení rozpočtu státního nebo

krajského. Po jejich schválení však musí příslušný orgán obce¹¹, pokud jsou obci poskytnuty například dotace, odpovídajícím způsobem schválený rozpočet změnit, a to **rozpočtovým opatřením**. V případě, že se obec podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu Evropské unie, musí její rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem peněz na toto spolufinancování určených¹². Pokud se takové spolufinancování v rozpočtu neodráží, jde o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu Kč¹³.

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 více než polovinu příjmů obcí tvoří sdílené daně, na něž obec nemají žádný vliv. Svaz měst a obcí pravidelně žádá Ministerstvo financí o odhad celoročního inkasa daňových příjmů a jeho srovnání s rozpočtem, informace pak zveřejňuje na svých webových stránkách. V této fázi přípravy rozpočtu se samozřejmě zvažuje také možnost získat dotaci či varianta financování prostřednictvím návratných finančních zdrojů (úvěry, zápůjčky, emise vlastních komunálních dluhopisů, návratné finanční výpomoci).

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

Máte-li sestaven návrh příjmů rozpočtu, přistupte nejprve k návrhu běžných výdajů, 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 jistin půjček a úvěrů. Pak odečtete objem běžných výdajů a splátek jistin úvěrů od celkového objemu příjmů. Vyjde-li kladný výsledek, jde o částku, kterou lze použít pro sestavování rozpočtu kapitálových výdajů.

10) § 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

11) Zastupitelstvo nebo rada, pokud jí zastupitelstvo obce vymezilo rozsah provádění rozpočtových opatření

12) § 11 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

13) § 22a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

U těch pak záleží už jen na vašich politických prioritách, které projekty podpořit a které už ne.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví, v jakých podrobnostech má být rozpočet obce zpracován. Pouze stanoví, že rozpočet se zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby vyjadřoval závazné ukazatele. Těmi se pak mají řídit výkonné orgány obce a další subjekty na rozpočet napojené.

Po schválení rozpočtu musí následovat jeho **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 1 milionu Kč.

Nezapomeňte, že návrh rozpočtu musí být **zveřejněn** nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáváním v zastupitelstvu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Od roku 2012 již zákon stanovuje přesněji rozsah¹⁴ zveřejnění. Na úřední desce lze návrh zveřejnit v užším rozsahu, obsahující alespoň údaje o příjmech a výdajích v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění podle rozpočtové skladby. Prostřednictvím internetu se zveřejňuje návrh rozpočtu 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 obce¹⁵.

Rozpočtové provizorium

Pokud vaše zastupitelstvo neschválí rozpočet před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření v době do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria¹⁶. Ta zabezpečují plynulost 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.

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 nehospodaří alespoň podle pravidel rozpočtového provizoria, jde o správní delikt, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu Kč.

Hospodaření podle schváleného rozpočtu

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

Jestliže 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 ukládá¹⁷. Rozpočtové opatření je povinné v případech, kdy nastanou změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu nebo změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám. A samozřejmě také v případech, že hrozí nebezpečí rozpočtového schodku.

Ke změně schváleného rozpočtu může vést změna v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změna). Také změna právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtových příjmů nebo výdajů (metodická změna). A důvodem změny schváleného rozpočtu mohou být rovněž cenové posuny ovlivněné novelizovanou 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 obce. 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. Také použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem

14) § 11 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

15) Vyhláška 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

16) § 13 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

17) § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

rozpočtu. Rozpočtovým opatřením je také vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.

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 se musí zastupitelstvo pravidelně seznamovat. 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 1 milionu Kč.

Závěrečný účet

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření obce souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu obce¹⁸. 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 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 popřípadě jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Nedílnou součástí tvoří zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření (viz dále).

Návrh závěrečného účtu musí být včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření zveřejněn nejmeně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhové-

ho třídění rozpočtové skladby a závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu závěrečného účtu včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Nedodržení této povinnosti je správním deliktem, za který může být obci uložena pokuta až do výše 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. Od roku 2013 schvaluje zastupitelstvo také účetní závěrku¹⁹ (o účetnictví obcí se v této kapitole ještě dočtete).

3.2 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté

Vaše nápady a náležitá informovanost v roli zastupitele mohou vést i k podstatnému zvýšení příjmů, které zajistí financování potřebných služeb pro občany. Velmi záhy ovšem zjistíte, že objem dosažitelných příjmů obecních rozpočtů pokrývá jen část zamýšlených výdajů.

Příjmy rozpočtu obce tvoří zejména²⁰:

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,

18) § 17 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

19) Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek

20) § 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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.

Příjmy rozpočtu obce je možné dělit z několika hledisek: na vlastní a přijaté, na běžné a kapitálové, na návratné a nenávratné, na daňové a nedaňové.

3.2.1 Příjmy daňového charakteru

Jsou nejvýznamnějším zdrojem financování obcí. V průměru zahrnují více než 60 % celkových příjmů obcí.

Rozlišujeme dvě základní kategorie:

- Daňové příjmy, které obec získává na základě zákona o rozpočtovém určení daní (tzv. RUD)²¹ a které zahrnují zejména sdílené daně. Zákon rovněž vymezuje, které daně jsou výlučně příjmem obcí. Hovoříme pak o výlučných (svěřených) daních. 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 nemovitých věcí²² (svěřená daň).
- 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. Od roku 2012 se obce podílejí na výnosu z odvodu z loterií a jiných podobných her²³. Protože se obce o výnos z odvodu z loterií a z jiných podobných her dělí se státním rozpočtem, je zároveň řazen do skupiny sdílených daní.

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

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)

3.2.1a Daň z nemovitých věcí

Výnos daně z nemovitých věcí je stoprocentním příjmem rozpočtu obce²⁴. Zároveň je to jediná daň, u níž obec může částečně ovlivňovat její výši²⁵. Daň z nemovitých věcí se platí ze staveb a z pozemků. Vyměřuje se za zdaňovací období dopředu, a to vždy podle stavu k 1. lednu. V posledních letech se význam daně postupně zvyšuje v důsledku růstu sazeb i možnosti obcí aplikovat kromě tradičního koeficientu velikosti také místní koeficient.

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

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

2. Vnitřní koeficient. Pro ostatní stavby, kromě obytných domů, ale včetně samostatných nebytových prostor, lze zvýšit sazbu daně ze staveb koeficientem o velikosti 1,5 (bez závislosti na počtu obyvatel v obci). Obec se pouze rozhoduje, zda koeficient zavede nebo ne. Jeho výši však měnit nemůže. 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 (například pozemky chmelnic, vinic, zahrad)²⁶.

21) Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

22) Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

23) Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

24) § 4 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtovém určení daní

25) Zákon o dani z nemovitých věcí (k úpravě názvu daně došlo v souvislosti s novým občanským zákoníkem)

26) § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí

Z praxe: V prvním roce aplikace místního koeficientu prosadil starosta jedné malé obce v zemědělsky produktivní oblasti jeho zvýšení na dvojnásobek. Předpokládal, že z dodatečných zdrojů získá prostředky na opravu místní komunikace, kterou pravidelně ničily těžké zemědělské stroje velkých společností obhospodařující půdu v katastru obce. Následně však byla podle zákona orná půda tzv. vyjmuta, takže místní koeficient dopadl zejména na vlastníky domů... Dodatečné příjmy na opravu zdaleka nestačily a starosta svůj mandát v příštích volbách neobhájil.

Koeficienty stanovuje obec obecně závaznou vyhláškou, která musí nabýt účinnosti nejpozději 1. ledna následujícího zdaňovacího období a platnosti nejpozději 1. října předchozího zdaňovacího období. Obecně závaznou vyhlášku je třeba zaslat v jednom vyhotovení nejpozději do pěti kalendářních dnů od nabytí platnosti místně příslušnému správci daně (finančnímu úřadu)²⁷. V současné době využívá místního koeficientu zhruba 500 obcí.

Daně z nemovitostí spravuje finanční úřad v obvodu, kde se zdaňovaná nemovitost nachází. Reorganizace daňové správy v roce 2013 přinesla určité změny, ale toto pravidlo platí i nadále²⁸. Obce a města však disponují jen omezenými prostředky, jak plnit daňovou povinnost. 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 sice jen celkové přehledy o struktuře daňové povinnosti a nedoplatcích podle jednotlivých druhů nemovitostí, ale doporučujeme o ně požádat.

3.2.1b Místní poplatky

Místní poplatky řadíme mezi daňové příjmy²⁹. 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.

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 psů³⁰

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

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

Výše poplatku může ročně dosahovat maximálně 1500 Kč za psa. Obecní vyhlášky stanovují vyšší 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 %. V případě držení psa po dobu kratší než jeden rok se platí poplatek v poměrné výši, která odpovídá počtu i započatých kalendářních měsíců.

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

27) § 16a zákona o dani z nemovitých věcí

28) S účinností od 1. ledna 2013 finanční úřady vykonávají působnost na území vyšších územních samosprávných celků. Součástí finančních úřadů jsou územní pracoviště, která korespondují se sídly bývalých finančních úřadů.

29) Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

30) § 2 zákona o místních poplatcích

Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt³¹

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

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

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.

Poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství³²

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

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

Podle zákona o obcích³³ se veřejným prostranstvím rozumí všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. V souladu s dikcí zákona musí obec ve své obecně závazné vyhlášce stanovit místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

Maximální výše poplatku je stanovena na 10 Kč za každý, byt 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 desetinásobek. I v tomto případě lze stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou. Opět je

třeba zvažovat výnos poplatku, administrativní náklady a také zájem obce na dané aktivitě.

Poplatek ze vstupného³⁴

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 kapacity³⁵

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

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

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

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst³⁶

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

31) § 3 zákona o místních poplatcích

32) § 4 zákona o místních poplatcích

33) § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

34) § 6 zákona o místních poplatcích

35) § 7 zákona o místních poplatcích

36) § 10 zákona o místních poplatcích

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. Obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek také paušální částkou.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů³⁷

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 odpadech³⁸. 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**³⁹. 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 roku 2013 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 skuteč-

ných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, která může dosahovat až 750 Kč na osobu⁴⁰. Obec musí v obecně závazné vyhlášce stanovit rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu. Zejména u tohoto poplatku uvítaly obce novelu zákona z roku 2012, která zavedla rovněž povinnost zákonného zástupce uhradit poplatek za nezletilého (tzv. solidární odpovědnost, která usnadňuje vymáhání poplatku). Dluh za děti lze také zahrnout do přihlášky věřitele v případě, že poplatník žádá o oddlužení. Shodná možnost existuje u všech místních poplatků.

Podle **zákona o odpadech**⁴¹ 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 pronájmem nádob pro odpad.

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 kanalizaci⁴²

Tento poplatek je vůbec nejkomplikovanější, 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**⁴³.

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

37) § 10b zákona o místních poplatcích

38) § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

39) § 17 odst. 5 zákona o odpadech

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

41) § 17a zákona o odpadech

42) § 10c zákona o místních poplatcích

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

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 výherního 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 správné výši, vyměří obec poplatek **platebním výměrem** nebo hromadným předpisným seznamem (podstatně levnější forma). Včas nezaplacené poplatky nebo jejich nezaplacenou část může obec zvýšit až na trojnásobek⁴⁴. Zvyšování nezaplaceného poplatku až na trojnásobek dává obcím dostatečný prostor domoci se svého finančního nároku i v případech, kdy je to spojeno s vyššími administrativními náklady.

Správa místních poplatků spadá pod daňový řád⁴⁵ a provádí ji obecní úřad v přenesené působnosti⁴⁶. To mj. znamená, že správce poplatku musí dodržovat mlčenlivost a že volení zastupitelé nemají oficiálně právo vědět, kdo je dlužníkem.

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

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

3.2.1c Sdílené daně podle zákona

Většinu daňových příjmů obcí tvoří podíly na celostátně vybíraných daních, které upravuje příslušný zákon⁴⁷. Podle jeho aktuální podoby mají obce nárok na:

1. Podíly z inkasa celostátně vybíraných daní

Každá obec získává část z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Podíl z celostátního hrubého výnosu příslušné daně stanovený v zákoně 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 celo-

státního 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 zřizovanou 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“. Propočít se odlišuje pouze tím, že počet obyvatel Prahy, Brna, Ostravy a Plzně se neupravuje koeficienty postupných přechodů, ale přepočítacími koeficienty (tabulka).

⁴⁴) § 11 zákona o místních poplatcích

⁴⁵) Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

⁴⁶) Proti tomu je nutné odlišit, že obec zavádí místní poplatky v samostatné působnosti.

⁴⁷) Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Tento zákon zároveň vymezuje, které daně jsou výlučným daňovým příjmem obce. Jde zejména o daň z nemovitých věcí, které byla věnována předchozí subkapitola.

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.

Vypočtený konkrétní podíl pro každou jednotlivou obec zveřejňuje Ministerstvo financí vyhláškou vydanou každoročně s účinností od 1. září, a to na základě dat poskytnutých dalšími státními úřady. Každoročně vychází nová prováděcí vyhláška, protože je nutno aktualizovat počty obyvatel, výměru katastrálních území obcí a počet dětí a žáků. Vyhlášku zveřejňuje rovněž na internetových stránkách Ministerstvo financí. Svaz měst a obcí na svých webových stránkách uvádí **kalkulačku odhadovaných daňových příjmů** pro každou obec, doporučujeme ji využívat jako podpůrný nástroj při sestavování rozpočtu.

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,
- 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 a každoročně aktualizuje Ministerstvo financí ve zmiňované vyhlášce.

Praktický postup převodů

Ministerstvo financí dvakrát měsíčně sděluje správcům daně na finančních úřadech sumární stav na příslušných příjmových účtech, tzv. celostátní hrubý výnos daně⁴⁸. 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 poslední provedených převodů inkaso vzrostlo, vypočtou se (podle zákonem 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 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). Daňová správa pravidelně sleduje nároky obcí po jednotlivých převodech, doporučujeme se s údaji seznámit a přizpůsobit případné čerpání rozpočtu v průběhu roku.

***Z praxe:** Obec zjistila při převodech v červnu nepochopitelné meziroční snížení daně z nemovitostí, která jinak zůstává velmi stabilní daní. Dotazem na finančním úřadě zjistila, že tak došlo ke kompenzaci významných přeplatků na dani z příjmů fyzických osob. V souhrnu obec o žádné příjmy nepřišla, avšak informace o plnění jednotlivých položek rozpočtu ztratily podstatnou část své vypovídací hodnoty. Ponaučení – pochybovat a ptát se.*

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

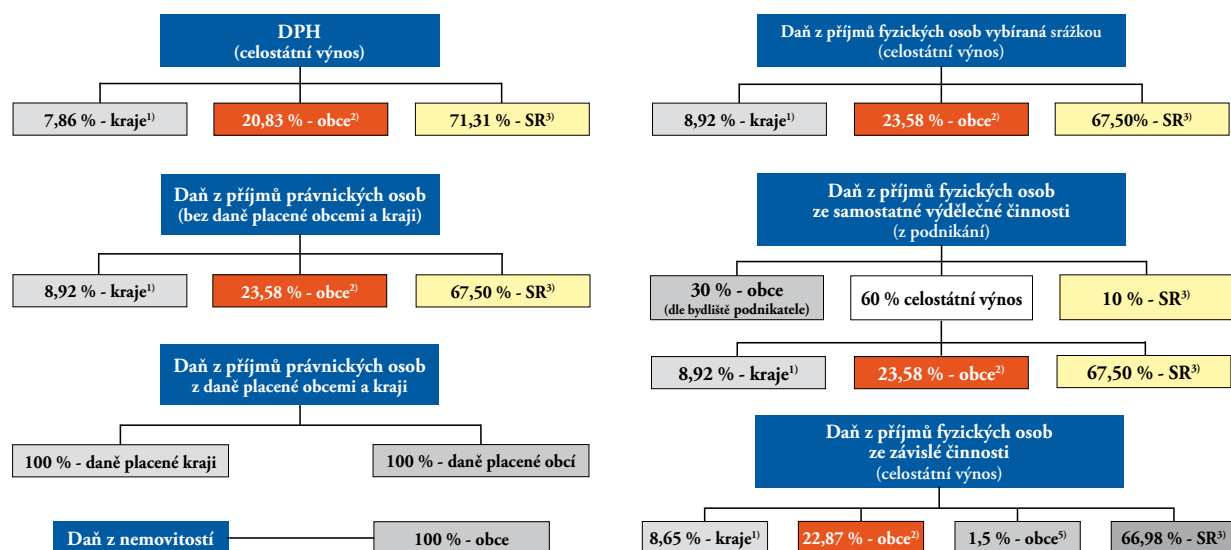
3.2.1d Odvody z loterií

Způsob financování obcí prostřednictvím výnosů z loterií se změnil od roku 2012. Zrušen byl místní poplatek, povinný odvod části výtěžku a podstatně se snížil správní poplatek, který provozovatelé nyní odvádějí pouze při počátečním povolení, nikoliv už každoročně.

⁴⁸) Ze zákona o rozpočtovém určení daní to musí správce daně činit nejméně jednou měsíčně.

Aktuální schéma rozdělení rozpočtového určení daní

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Vysvětlivky

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

²⁾ Daňové příjmy jsou rozděleny na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
2. prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
3. násobků postupných přechodů (80 %)
4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovatele (7 %)

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.

Nově byl zaveden odvod z loterií a jiných podobných her⁴⁹⁾. Provozovatelé hradí v případě výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení 55 Kč denně za každé povolené (ne nutně provozované) zařízení. Dále pak provozovatelé odvedou jednotnou sazbu 20 % z rozdílu mezi vsazenými částkami a vyplacenými výhrami. Odvod provozovatel uhraduje 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 tzv. vratky za celé období, které obce znají například u daně z příjmů fyzických osob.

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

Z ostatních druhů loterií a jiných podobných her (kursové sázky, kasina atd.), které už nemají zřejmou vazbu na území, získávají obce pouze 30 % z 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 jde ve většině případů pouze o desetitisíce či tisíce korun ročně.

Od roku 2014 mohou provozovatelé částku dílčího odvodu z loterií snížit až o 25 % v případě, že prostředky ve formě darů převedou Českému olympijskému výboru⁵⁰⁾. Žádná z uvedených částí nemá rozpočtové určení a obec může s výnosem nakládat bez omezení. Doporučuje se však, aby obce prostředky věnovaly na podporu sportu, a to zejména dětského a mládežnického.

3.2.1e Správní poplatky

Správní poplatky se zahrnují mezi daňové příjmy obcí a měly by kryt 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.

49) § 41 až 41i zákona o loteriích a jiných podobných hrách

50) § 41d zákona o loteriích a jiných podobných hrách

Výši konkrétních správních poplatků nebo způsob jejich výpočtu upravuje příslušný zákon⁵¹. Vyměřují a vybírají je správní úřady, tedy orgány státní správy, obce a kraje při výkonu přenesené působnosti, právnické osoby při výkonu státní správy na základě přenesené působnosti podle zvláštních předpisů, dále Rejstřík trestů a státní archívy. Poplatky za úkony státní správy plynou do státního rozpočtu, poplatky za úkony orgánů územní samosprávy plynou do příslušného rozpočtu obce nebo kraje.

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

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

3.2.2 Nedaňové příjmy

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

Vlastnictví dostatečně velkého obecního majetku významně posiluje ekonomickou i politickou nezávislost příslušné obce. Povinnost účelného a hospodárného využívání majetku obce vyplývá přímo ze zákona⁵². Schválení prodeje obecního nemovitého majetku přísluší vždy zastupitelstvu⁵³. O prodeji movitého majetku rozhoduje rada, pokud si zastupitelstvo toto rozhodování nevyhradilo. Jako zastupitelé musíte při rozhodování zvažovat výhody jednorázového příjmu z prodeje a možnosti trvalých příjmů z využívání obecního majetku. Neuvážené prodeje mohou mít nejen nedostatečný finanční efekt, ale také omezují rozhodovací pravomoc zastupitelstva například při ovlivňování vzhledu obce. Správa majetku zahrnuje také důsledné vymáhání pohledávek, které však v případě bytového fondu bývá zdlouhavé. Nájemní bydlení, včetně sankcí za neplacení, upravuje podrobně občanský zákoník⁵⁴.

Z praxe: Malý městský byt má v nájmu muž středního věku, jehož otec je velmi aktivním členem kontrolního výboru zastupitelstva a hlasitým kritikem vedení města. Za dobu počáteční vstřícnosti, upomínání a soudního sporu, kam se na jednání dlužník kající dostavil, narostl dluh až na téměř 200 000 Kč. Muž je oficiálně příležitostným živnostníkem bez prostředků a majetku, nicméně

pořádal velkolepou oslavu svých kulatých narozenin. Zde se prý nechal slyšet, že už jej město s těmi upomínkami obtěžuje a že byt, který drží kvůli adrese pro další exekuce, asi opustí. Soudem nařízené vystěhování zatím čeká u exekutora na uplynutí povinných lhůt a dluh narůstá.

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

Obec může vkládat své prostředky do již existujících společností nebo přímo společnosti zakládat. Podle příslušného zákona mohou obce založit jen některé formy obchodních společností. Zastupitelstvo pak schvaluje zakladatelskou listinu, zakladatelskou smlouvu, stanovy obchodních společností a dalších právnických osob, které obec hodlá založit. Obec sama může založit jen akciovou společnost a společnost s ručením omezeným⁵⁵. 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.

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

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

52) § 38 zákona o obcích

53) § 85 zákona o obcích

54) Například § 2291 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

55) § 23 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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 právníky nebo fyzickými osobami k investičnímu zabezpečení akcí sloužících k plnění úkolů obce v samostatné působnosti. Pokud má podle takové smlouvy obec spravovat sdružené prostředky, veškeré peněžní operace, týkající se sdružených prostředků, uskutečňuje mimo svůj rozpočet (*více k tématu v kapitole 17 této příručky*).

3.3 Dotace – peníze s rizikem

Zvýšení daňových příjmů s sebou přineslo pokles dotací přidělovaných obcím. Podpora ze státního rozpočtu se zásadně snížila, podstatnou část dotací dnes tvoří zdroje z evropských fondů (*více v kapitole 16 této příručky*). Pro většinu obcí má úspěch při získávání dotací zásadní vliv na uskutečňování investičních záměrů.

Pokud jde o zbylé **dotace ze státního rozpočtu, ze státních fondů a z rozpočtů krajů**, hovoříme dnes – narozdíl 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.

To však neznamená, že byste neměli o dotace usilovat. Je ale třeba počítat s administrativní náročností, měnícími se podmínkami v průběhu vyhlášení výzev 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**⁵⁶. 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 žádosti⁵⁷. Rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje označení jejího příjemce, účel, na který je poskytována a podmínky jejího použití. Příjemce dotace je povinen ji s poskytovatelem ve stanovených termínech finančně vypořádat.

Části nevyužité dotace se vracejí do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty.

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

Pokud zaznamenáte problémy s plněním stanovených podmínek, je vždy lepší včas usilovat o dohodu s poskytovatelem dotace o jejich změně, v krajním případě o vrácení dotace. Jestliže obec nesplní dotační podmínky, dopouští se tzv. **porušení rozpočtové kázně** (sankce upravují rozpočtová pravidla⁵⁸) nebo, pokud jde o dotaci poskytnutou z rozpočtu kraje či rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti, porušení rozpočtové kázně podle zákona⁵⁹, v němž jsou stanoveny sankce.

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)**. Ten nepodléhá klasickému 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 se v roce 2010 výrazně zvýšil příspěvek pro obce I. a II. typu, takže průměrné financování úkonů činných pro stát by mělo dosahovat 95 % (příspěvek + správní poplatky + pokuty v rámci výkonu státní správy). Bohužel, dalšími úpravami a převody nákladů se podíl úhrady opět postupně snižuje.

56) Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

57) Výjimku představují dotace a příspěvky, které se obcím a krajům poskytují na základě schváleného zákona o státním rozpočtu. Jde například o příspěvek na výkon státní správy, příspěvek na školství, dotaci na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně právní ochrany dětí apod. O tyto dotace se žádat nemusí, jsou automaticky uvolňovány obcím prostřednictvím krajů.

58) § 44 zákona o rozpočtových pravidlech

59) § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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

3.4 Výdaje, výdaje, výdaje

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 členíme na neinvestiční nákupy, neinvestiční transfery (dotace) a neinvestiční půjčky. Doporučujeme opět, abyste nahlédli do rozpočtové skladby a uvidíte, jak košatá je struktura možných výdajů.

Mezi **běžné výdaje** patří finanční prostředky vynaložené na chod obecního nebo městského úřadu, údržbu veřejných prostranství (zeleně i komunikací), provoz veřejného osvětlení, hřbitova, obecní policii, podporu místní kultury a sportu, příspěvek zřizovatele na provoz škol atd. Některé z nich se obtížněji plánují, například výdaje na sekání trávy nebo na odklizení sněhu, ale lze říci, že běžné výdaje mají určitou setrvačnost. Měli byste se však stále snažit hledat možné úspory a zjišťovat podmínky u jiných dodavatelů. Existují i výdaje, jež volení zastupitelé téměř nemohou ovlivnit, neboť jejich výši určuje závazný právní předpis, jako veškeré poplatky státním orgánům nebo převážná část mzdových výdajů upravených nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, které stanovuje platy úředníků obecního úřadu⁶⁰. A pak existují výdaje, které velmi pravděpodobně neovlivníte proto, že na straně druhé stojí oficiální nebo neoficiální monopol – nejpříhodnějším příkladem jsou výdaje související s odpadovým hospodářstvím.

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 úřadem⁶¹ a obce s rozšířenou působností) rostou celkové náklady s velikostí obcí. I u stejně velkých obcí se náklady budou lišit v případě, že jedna z nich vykonává například činnost matričního nebo stavebního úřadu.

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

3.5 Když se obec zadluží

Pociťuje-li obec nedostatek vlastních prostředků, může využít **návratných finančních zdrojů**, a to úročených nebo neúročených. Bezúročnou půjčku lze očekávat pouze v rámci systému veřejných rozpočtů a jde spíše o nepravděpodobný zdroj. 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. U větších obcí lze očekávat určitou konkurenci mezi několika bankovními domy, u menších obcí spíše nikoliv a úvěr nakonec bude poskytovat banka, u níž má obec běžný účet.

Upozorňujeme na riziko skrytých úvěrů, zejména pak neplněním splatnosti faktur či jiných závazků. Zaprvé se obec dostává do situace netransparentního hospodaření, ale především se vystavuje riziku sankčních plateb. Nový občanský zákoník pracuje s třicetidenní splatností faktur⁶². Stejně opatrně by obce měly zacházet také s kontokorentním úvěrem, který sice může pomoci při přechodném nedostatku prostředků, ale jde obvykle o drahé peníze.

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

Celkový dluh obcí a měst v České republice se několik posledních let pohybuje mezi 80 až 90 miliardami korun, z toho zhruba polovina připadá na čtyři největší

60) Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě

61) § 61 zákona o obcích

62) § 1963 občanského zákoníku

města. Úvěry přijaté obcemi tvoří součást celkového zadlužení státu. Dluh obcí sám o sobě nevypovídá o celkovém stavu hospodaření obcí, a tak pro přesnější hodnocení hospodářské situace jednotlivých obcí přistoupilo Ministerstvo financí od roku 2009 k tzv. monitoringu obcí. Ten využívá **Soustavu informativních a monitorujících ukazatelů** (SIMU) u jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací, která je kromě položek rozpočtové skladby rozšířena o položky rozvahy. Ministerstvo financí údaje pravidelně vyhodnocuje a parametry jednotlivých obcí rovněž publikuje na svých webových stránkách. Výsledné hodnoty ukazatelů indikují možné riziko hospodářských problémů, což nutně neznamená, že je obec v tíživé hospodářské situaci. To lze vyhodnotit až na základě důkladné analýzy finančních a účetních výkazů a dodatečných podkladů poskytnutých obcemi.

V roce 2012 se objevil návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti s cílem přísněji sledovat a omezovat zadlužování samosprávných celků. Legislativní proces ukončilo rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013. Protože se tato norma váže na legislativu Evropské unie (Směrnici rady EU), v červnu 2014 návrh opět předložila i současná vláda s účinností od ledna 2015. Kromě ústavního a prováděcího zákona balíček obsahuje i podstatné změny v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Nepravidelně také pokračují práce na vytvoření systému standardního řešení situace předlužených obcí. Ten by mohl být obdobou dnes hojně využívaného systému oddlužení podle insolvenčního zákona⁶³.

3.6 Účetnictví a výkaznictví také ve službách obce

Obce musí vést účetnictví⁶⁴, ačkoliv větší význam pro vás jako zastupitele stále mají informace o plnění rozpočtu. Zákon od roku 2010 hovoří o „vybraných účetních jednotkách“, kterými jsou stát a jím zřízené organizace, územně samosprávné celky, fondy, a ukládá jim další povinnosti. Celkově se účetnictví veřejného sektoru přiblížilo účetnictví podnikatelů, existuje obdobná (i když detailnější a závazná) směrná účtová osnova, začal se odepisovat majetek používaný v hlavní činnosti, tvoří se opravné položky. Zastupitelé mohou využít informace o stavu závazků a pohledávek, neboť plnění rozpočtu zachycuje až vydané či přijaté platby.

Z praxe: Rychlá analýza hospodaření obce I: Na jaře až v létě následujícího roku se dozvíte, že plnění rozpočtu k 31. 12. vycházelo relativně dobře s menším přebytkem. Obec však evidovala významnou částku na závazcích vůči dodavatelům. Převáděly se současně v rozpočtu na

běžný rok finanční prostředky na rozpočtované a nerealizované výdaje? Pokud ano, pravděpodobně je vše v pořádku. Pokud ne, ptejte se, jak se vše vyřešilo.

Prováděcí vyhláška⁶⁵ stanoví některá pravidla, podle kterých lze zvolit optimální postupy. Patří sem třeba jednotný postup opravných položek, oceňování reálnou hodnotou majetku určeného k prodeji nebo závazný způsob odpisování majetku. Ve spojení s povinným výkaznictvím a označováním všech partnerů transakcí se účetnictví obcí postupně stává velmi rozsáhlou agendou.

Z praxe: Rychlá analýza hospodaření obce II: Nezanedbatelnou část majetku (aktiv) obce tvoří pohledávky z místních poplatků a nájmu. Současně se ve výkazu objevuje korekce ve formě opravných položek a čistá hodnota pohledávek nedosahuje ani polovinu hodnoty původní. Ptejte se, zda obec opravdu důsledně vymáhá pohledávky.

Význam účetních výkazů zvyšuje také povinné schvalování účetní závěrky zastupitelstvem obce⁶⁶ a schvalování účetních závěrek zřízených příspěvkových organizací radou, případně rovněž zastupitelstvem. Povinnost se poprvé plně uplatňuje za účetní období roku 2013, zkušenosti jsou zatím různé, administrativní nejasnosti panují ve vztahu k povinnému protokolu o hlasování a jeho předání⁶⁷.

Cílem reformy bylo rovněž získat tzv. konsolidované výkazy, tedy údaje za celou ČR po vyloučení vzájemných vztahů (dotací, půjček). Zatím se však konsolidace postupně odkládá.

Samotné účetnictví obcí není komplikované, ale nesmírnou zátěž představují výkazní povinnosti, jimž se účetní systém musí přizpůsobit. Od roku 2010 se účetní výkazy shromažďují v Centrálním systému účetních informací státu, který tvoří součást Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP). Přenos dat upravuje tzv. technická vyhláška⁶⁸, která stanovuje strukturu a četnost odesílání výkazů. V případě, že obec musí zasílat výkazy prostřednictvím kraje, krátí se všechny lhůty a začátky čtvrtletí bývají pro účetní náročné. Problém stále představují i změny k obsahové náplni účtů, požadavcích na účetní metody či výkazy.

63) Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

64) Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

65) Vyhláška č. 410/2009 Sb., k provedení zákona o účetnictví pro některé vybrané účetní jednotky

66) doplnění textu v § 84 odst. 2 písm. b), resp. § 102 odst. 2 písm. q) zákona o obcích

67) Vyhláška č. 220/2013 Sb., ke schvalování účetních uzávěrek některých účetních jednotek

68) Vyhláška č. 383/2009 Sb., technická vyhláška o účetních seznamech

Od roku 2012 musí obce nad 3 tisíce obyvatel a velké příspěvkové organizace⁶⁹ povinně sestavovat Pomocný analytický přehled (PAP), který je pro potřeby zastupitelů i obecních úřadů prakticky nevyužitelný, ale nesmírně časově i obsahově náročný. Postupně se také připravuje konsolidace účetnictví státu, což pro obce znamená další výkazní povinnosti či rozšíření dosavadních.

Výkaznictví však není pouze záležitostí účetní, v případě menších obcí se osobou zodpovědnou za přenos účetních dat stane starosta. Některé informace z výkazů Ministerstvo financí publikuje, můžete tak získat přehled o situaci v okolních obcích⁷⁰.

3.7 Kontrola (včera) dnes a zítra

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

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

Přezkoumávání hospodaření 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. Zákon⁷¹ 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 zákona⁷² jsou obce oprávněny požádat do 30. června kalendářního roku, za který se má hospodaření přezkoumat, příslušný krajský úřad, aby tak učinil. Mohou mu rovněž do stejného termínu oznámit, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. V tom případě musí uzavřít s auditorem písemnou smlouvu a nejpozději do 31. ledna následujícího roku tento fakt oznámit krajskému úřadu. Pokud obec povinnost výběru orgánu přezkoumání nesplní, krajský úřad na to do 28. února následujícího roku obec upozorní a pak 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 1 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 samotném přezkoumávání využívat tzv. přibraných 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).

O výsledku přezkoumání se zhotovuje zpráva. Ta musí obsahovat závěr s vyjádřením, zda byly nebo nebyly zjištěny nedostatky. Nejhorší hodnocení představuje vyjádření „podle písmena c)“, tedy závažné nedostatky typu porušení rozpočtové kázně⁷³. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je pak součástí závěrečného účtu a obec musí přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Upozorňujeme rovněž, že zprávy vyžadují banky i poskytovatelé dotací. S hodnocením „c)“ bude získání úvěru obtížné a získání dotace nemožné.

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 zápisě 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.

69) § 3a vyhlášky č. 383/2009 Sb., technická vyhláška o účetních záznamech

70) <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/kraje/>

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

72) § 4 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

73) § 10 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Kontrola finanční i voličská

Jestliže se přezkoumání hospodaření týká pouze právě skončeného roku, pak kontrola prostředků poskytnutých z veřejných rozpočtů pokrývá desetileté období⁷⁴. Ze zákona vyplývá⁷⁵, 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. Nezřídka se kontrola omezuje na důsledné prozkoumání formálních náležitostí a nikoliv na věcnou podstatu.

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

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

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

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

Časté otázky

1. Má obec možnost zvýšit vlastní příjmy, aby mohla uskutečnit nějakou investici? Jen v omezené míře, protože největší příjmy má z celostátních daní, které se přerozdělují podle zákona o rozpočtovém určení daní a jsou v daném období jednoznačně určeny. Obec může zvýšit koeficient u daně z nemovitosti (1 až 5), ale je to velmi nepopulární opatření. Pokud k němu zastupitelstvo přistoupí, doporučuje se spojit takové zvýšení s konkrétním účelem, na který budou tyto prostředky využity, například na místní komunikace. Obdobně lze také zvýšit místní poplatky, ale u nich je finanční efekt ještě mnohem menší než u daně z nemovitosti. Obec může také lépe využívat obecní majetek, výhodněji ho pronajímat. Majetek obce lze případně prodat, v tom případě si zvýší obecní příjmy jednorázově, navíc přechodem majetku do soukromých rukou ušetří obec náklady na jeho údržbu a nový vlastník z neveřejné sféry bude platit například daň z nemovitosti.

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

3. Jsem opoziční zastupitel. Mohu získat finanční informace o své obci i z jiných zdrojů než z úřadu?

Ano, Ministerstvo financí publikuje na webových stránkách (www.mfcr.cz) řadu informací z výkazů obdržených od obcí, v průběhu roku dokonce i čtvrtletně, včetně „rozklikávacího“ rozpočtu a jeho plnění. Obec

74) § 44a zákona o rozpočtových pravidlech

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

by měla na svých webových stránkách zveřejňovat rozpočet a závěrečný účet. Ale základní i podrobnější informace má zákonné právo zastupitel získat právě z úřadu⁷⁶. Bránit opozičním zastupitelům získávat informace je nejen nezákonné, ale v mnoha případech může mít pro obec i neblahé následky. Právě opoziční zastupitel může v rámci své opoziční role objevit skry-

tý problém při přípravě důležitého rozhodnutí zastupitelstva. Další možností je využití tzv. informačního zákona⁷⁷.

76) § 82 odst. c) zákona o obcích; též zákon. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

77) Zákon o svobodném přístupu k informacím

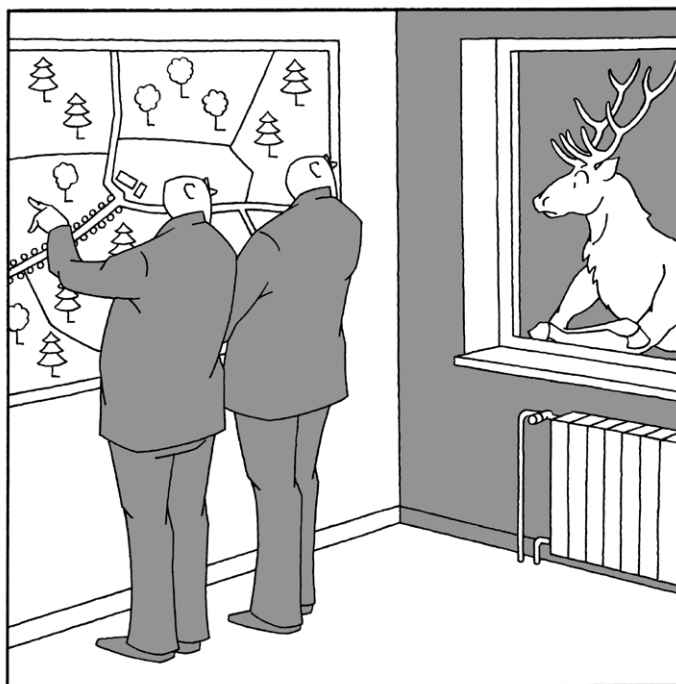
Související předpisy

- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 280/2009, daňový řád
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

4 Hospodaření s majetkem obce

Mgr. Ludvík Matoušek

Výčet toho, co „tak nějak“ patří nám všem, se od dob našich otců a dědů rozumně zúžil. Pro pořádek tedy dodejme, že ani obecní majetek nepatří všem občanům obce a o nic více nepatří zvoleným zastupitelům nebo starostům. Obec jako jeho vlastník se zvláštním posláním má tento „veřejný majetek“ užívat k plnění bohu libých, chcete-li veřejně prospěšných cílů. To znamená, že míra bohatství obce má svůj sociální dopad z hlediska zájmů občanů obce, kraje a státu. Štěstím pro obec jsou zastupitelé, kteří o její majetek pečují a vynalézavě ho rozmnožují. A naopak. Z tohoto pohledu má i příběh vaší obce nepochybně své dobré a horší etapy. Je i na vás, zda bude pokračovat zdárně.



4.1 Základní principy

Podle Ústavy jsou územní samosprávné celky (obce a kraje) veřejnoprávními korporacemi, které **mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu**. Řádným hospodařením obcí se podrobněji zabývá několik předpisů, jejichž seznam naleznete na konci této kapitoly. Zákon o obcích se pravidly hospodaření obce zabývá důkladně¹. Obec jako veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem mají na rozdíl od většiny právnických osob soukromého práva (jejichž cílem je dosahovat zisk) jiné poslání, a to zabezpečovat veřejné úkoly. Tomu musí odpovídat i nakládání s majetkem obce a odlišný pohled na kategorie účelnosti a hospodárnosti při nakládání s ním.

Veřejnoprávní charakter územních samosprávných celků stanoví některá zvláštní pravidla, jež z pohledu majetkoprávního jednání jiné subjekty nemají. Tato zvláštní pravidla jsou legálním a přiměřeným omezením výkonu vlastnického práva, jsou nutná k dodržení transparentnosti a hospodárnosti nakládání s komunálním majetkem. Obec mají jeden neopominutelný úkol a cíl, jemuž musí podřídit veškerou svoji existenci a chování: **pečovat o všestranný a dlouhodobý rozvoj svého území a potřeb všech svých občanů**.

Občanskému tlaku, který by v oblasti hospodaření zmíněné cíle míjel, jsou orgány obce a jejich členové povinni vzdorovat. Neměli by plnit za každou cenu požadavky voličů, pokud by šlo o krátkozraké, do

budoucná neudržitelné či zásadně nevýhodné kroky. I vládnutí na komunální úrovni musí vycházet z principů demokratického, právního a ústavního státu. Ten sice respektuje přání a vůli voličů vyjádřené ve volbách, ale tento akt nijak nesnímá břemeno ze zvolených představitelů respektovat jasné zákonné a ústavní mantinely. Případné sankce a tresty za překročení daných limitů by pak nestíhaly voliče, ale právě zvolené činitele, kteří pravidla a normy ignorovali a při správě věcí veřejných nepostupovali s náležitou péčí, pečlivostí a znalostmi.

4.1.1 Pojmosloví (majetek, věci, pohledávka)

- **Majetek** se definuje jako souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek, jiných práv a hodnot ocenitelných penězi), příslušející určité osobě. Nový občanský zákoník jej definuje jako „souhrn všeho, co osobě patří“ (majetkem se tedy rozumí souhrn aktivních hodnotových položek).

1) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) obsahuje v rámci úpravy samostatné působnosti obce několik pravidel hospodaření obce v § 38 až § 44; s hospodařením dále souvisí například § 84 (některé vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce), § 85 (vyhrazená majetkoprávní jednání zastupitelstva obce) nebo § 102 odst. 2 a 3 (některé vyhrazené nebo zbytkové majetkoprávní jednání rady obce).

- **Jmění** osoby tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů (komplex kladných a záporných majetkových hodnot – aktiv a pasiv – náležející určité osobě).
- **Závazek** čili obligace znamená vztah mezi alespoň dvěma osobami, z něhož dlužníku plyne povinnost v budoucnosti něco dát, udělat, případně nedělat, kdežto druhé osobě (věřiteli) naopak svědčí oprávnění očekávat splnění závazku, případně je i vymáhat. Závazek vzniká ze smlouvy, z protiprávního činu nebo z jiné právní skutečnosti, která je k tomu podle právního řádu způsobilá.
- **Pohledávka** je právo věřitele na plnění od dlužníka (neboli částka, kterou někdo dluží), je to právo věřitele požadovat po dlužníkovi, aby něco dal (například peníze ve stanovené výši), konal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl.
- **Dluh** označuje to, co je někdo někomu povinen vyrovnat. Je to předmět vztahu mezi věřitelem a dlužníkem, který zahrnuje povinnost dlužníka, aby dluh vyrovnal. Z pohledu věřitele se tento vztah označuje jako **pohledávka**: to znamená, že pohledávka je oprávnění věřitele požadovat od dlužníka vyrovnání dluhu, tedy takzvané plnění.
- **Věc** v juristickém slova smyslu není to, co je věcí v reálném světě. Definice věci pro účely práva je nominální a její pojetí se rozchází s realitou, neboť i to, co se jeví ve skutečném světě jako věc, anebo zač věc považují například technické nebo přírodní vědy, není věcí ve smyslu práva. Věcí v právním smyslu je to, co je rozdílné od osoby a co slouží potřebě lidí (pro člověka užitečné, má hodnotu, je „ovladatelné“). Lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny, nejsou věcí. Živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.
- **Nemovitě věci** jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovitě věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá. Nemovitostí je i právo stavby nebo (ne)bytová jednotka.
- **Věci movité** jsou veškeré další věci, které nejsou věcmi nemovitými (podstata movitých věcí může být, stejně tak jako u nemovitostí, hmotná nebo nehmotná).
- **Příslušenství věci** je vedlejší věc vlastníka u věci hlavní, je-li účelem vedlejší věci, aby se jí trvale užívalo společně s hlavní věcí v rámci jejich hospodářského určení. Byla-li vedlejší věc od hlavní věci přechodně odloučena, nepřestává být příslušenstvím. Právní jednání a práva i povinnosti týkající se hlavní věci, se týkají i jejího příslušenství.

- **Součást věci** je vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí. Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení („stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech (včetně vzešlého rostlinstva, stromů, i některé venkovní úpravy, zejména opěrné zdi, dlažby, obruby, květinová jezírka, zahradní vodovody a přípojky podobného provedení, ploty o výšce menší než 100 cm, terasa vytvořená venkovní úpravou zpevněním povrchu). Součástí věci není samostatnou věcí v právním smyslu, nemůže být předmětem vlastnictví nebo jiných práv, může být ale předmětem smluv (například smlouvy o dílo – vytvoření plotu). Součástí pozemku nejsou inženýrské sítě, zejména vodovody, kanalizace nebo energetické či jiné vedení.
- **Veřejný statek** je věc zvláštní povahy, která slouží k obecnému užívání; nezáleží, kdo je vlastníkem veřejného statku, ale na tom, jakému účelu má sloužit nebo slouží.
- **Plodem** je to, co věc (tzv. plodonosná věc) pravidelně poskytuje ze své přirozené povahy, jak je dáno jejím obvyklým účelovým určením a přiměřeně k němu, ať s přičiněním člověka, nebo bez něho.
- **Užitkem** je to, co věc pravidelně poskytuje ze své právní povahy.

4.1.2 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře

Obce nakládají s veřejným majetkem (s majetkem, který má sociální funkci), a proto je při dispozicích omezují proti jiným vlastníkům určité specifické povinnosti. Klíčovou je povinnost nakládat s majetkem (včetně jeho správy) s péčí řádného hospodáře. To znamená, že každá oprávněná osoba musí dbát, aby byl majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, přičemž obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku². Tuto obecnou zásadu je nutné respektovat při rozhodování o jakékoli majetkové dispozici, lhostejno, zda rozhodnutí činí zastupitelstvo, rada, starosta či obecní úřad.

Ten, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí³. Což se vztahuje i na zastupitele. Poruší-li zastupitel povinnost pečovat o majetek obce s povinností řádného hospodáře (například nevhodně odpovídajícím způsobem ne/výhodnost konkrétního kroku, pro nějž hlasoval), musí přímo

2) § 38 zákona o obcích

3) § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

obci nahradit škodu tímto porušením vzniklou. Pak ještě existuje zpřísněná (objektivní) odpovědnost, jež se uplatní všude tam, kde je ať už zastupitel, nebo zaměstnanec obce zvolen do orgánů některých (obchodních) korporací (například do dozorčí rady s. r. o. nebo a. s.).

Jak můžete ve funkci zastupitele odvrátit nebezpečí vzniku škod:

1. K otázkám, kterým zcela nerozumíte, si můžete nechat vypracovat odborné stanovisko u odborníka, který zaručí kvalifikované posouzení předestřené problémy. Takový postup vás může i zcela zbavit případné viny. Odpovědnost za volbu příslušného odborníka však i dále nesete. Zvolíte-li k posouzení věci osobu nekvalifikovanou a budete-li postupovat podle jejího stanoviska, pak se odpovědnosti nezbavíte. Zdůrazněme zároveň, že je to už samotná obec, kdo má povinnost předkládat zastupiteli kvalitní podklady nutné pro správné rozhodování. Jestliže však obec tuto povinnost poruší, zastupitel se viny nezbaví.
2. Pro případ vzniku odpovědnosti za škodu se nechte pojistit.
3. Zjistíte-li, že jako zastupitel nejste schopni péče řádného hospodáře, odvrátíte vznik případné škody tím, že včas na svou funkci rezignujete. Pokud si nejste jisti, zda problematice, o které máte rozhodovat, rozumíte, nestačí jen zdržet se hlasování v situacích, kde si péče o majetek žádá „konat“. Leží-li ladem obecní pozemek, ačkoli by mohl být bez problémů propachtován, je nesprávné se při rozhodování o smlouvě zdržet hlasování vždy jen proto, že si třeba nejste jisti termínem a výší „obvyklé ceny“. Nemáte-li dostatek informací, jste povinni si je od obce vyžádat před samotným rozhodnutím, nebo si je včas opatříte jinak. Dalším řešením je přesunout projednávání sporného bodu na některé příští jednání zastupitelstva.

Odpovědnosti zastupitele se podrobně zabývá 2. kapitola této příručky.

4.1.3 Hospodárnost a účelnost nakládání s majetkem

Povinnosti obce při zacházení se svěřeným majetkem stanovuje především zákon o obcích. Jde o zvláštní postupy pro rozhodování o konkrétní majetkové dispozici (například zveřejnění záměru obce disponovat obecní nemovitostí a rozhodnutí o uzavření konkrétní smlouvy) a o hodnocení přínosu pro obec (hodnocení z pohledu hospodárnosti, účelnosti, ekonomické výhodnosti a z hlediska plnění úkolů obce v samostatné působnosti).

Mezi základní principy hospodaření obce lze řadit zejména **povinnost obce**⁴:

- využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti,
- pečovat o zachování a rozvoj svého majetku,
- vést evidenci svého majetku,
- chránit svůj majetek před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím,
- naložit s nepotřebným majetkem způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud obecní zřízení nestanoví jinak,
- chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení,
- trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv,
- při úplatném převodu majetku sjednat cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem (případnou odchylku od ceny obvyklé zdůvodnit),
- opatřovat písemnosti doložkou o tom, že byly splněny podmínky platnosti právního jednání obce, pokud je zákonem platnost právního jednání obce podmíněna předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem.

Z dalších zcela konkrétních povinností obce: nesmějí (až na výjimky) ručit za závazky fyzických osob a právnických osob; musí zveřejňovat na úřední desce záměry o dispozicích s nemovitým majetkem (s výjimkami); musí sestavovat každoročně rozpočet obce a závěrečný účet obce a hospodařit podle schváleného rozpočtu; musí si nechat přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok; musí zabezpečovat finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole atp.

Zájmem obce je především péče o všestranný (trvalý) rozvoj svého území a o potřeby (všech) svých občanů, přičemž zároveň chrání veřejný zájem. Obec tedy nemůže upřednostňovat vlastní zájmy obce před úkoly a povinnostmi vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti, a to jak působnosti samostatné, tak působnosti přenesené. Obec by měla při nakládání s majetkem nalézt **vhodný kompromis** jednak svých vlastních zájmů (zejména všestranný trvalý rozvoj svého území s ohledem na potřeby všech občanů obce) a jednak úkolů vyplývajících ze zákona.

Z praxe: Shrňme pravidla hospodárnosti a účelnosti:

(1) Při úplatných právních jednáních se musí cena jako tzv. protiplnění sjednávat ve výši, která je v místě, čase a za obdobných smluvních podmínek obvyklá; má-li se

4) § 38 zákona o obcích

od ní obec odchýlit, musí tento rozdíl odůvodnit; absence takového odůvodnění (šlo-li by o cenu nižší), zakládá absolutní neplatnost právního jednání pro rozpor se zákonem. (2) Při převodech bezúplatných je nutné zkoumat, zda je takový bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s tímto majetkem a současně zda je na převodu veřejný zájem. (3) Obec by neměla ručit za cizí závazky (jsou přípustné výjimky). (4) Při zacházení s nemovitostmi musí být před vlastním rozhodnutím o majetku zveřejněn již samotný záměr dispozice s ním (viz kapitola 4.5 této příručky).

Odchylna od obvyklé ceny musí být zdůvodněná (tj. oprávněná a objektivně posouditelná, účelná a rozumná), a současně musí být možná záznamy o důvodech odchylky dohledat v příslušné dokumentaci (například v zápisu z jednání zastupitelstva, podkladovém materiálu či přímo ve schvalovacím usnesení). Zdůvodnit je třeba vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku). Podařilo se obci za prodej svého majetku vyjednat cenu vyšší (než je v místě obvyklá), pak není třeba takovou odchylku zvlášť výslovně odůvodňovat. Odchylna je přípustná i tehdy, jestliže prodej za nižší než obvyklou cenu přinese obci jiné výhody.

Jde-li o zjišťování **odpovídající ceny**, může se obec spolehnout na znalecké posudky nebo mohou také ocenění vypracovat i zaměstnanci obecního úřadu, mají-li k tomu dostatek znalostí a dovedností. Půjde-li o věci malé hodnoty a zjišťování ceny obvyklé (tržní), pak se lze spolehnout na závěry zjištěné z veřejně dostupných zdrojů o nabídce a poptávce (internetové obchody, bazary, inzerce).

4.2 Jednání za obec

Obec navenek zastupuje starosta⁵. Jeho postavení je však odlišné od kteréhokoliv statutárního orgánu jiné právnické osoby, neboť není statutárním orgánem v pravém slova smyslu. O obsahu právních jednání totiž nerozhoduje on sám, ale zastupitelstvo, nebo v intencích jeho usnesení či v rámci svých pravomocí rada obce. Právní jednání učiněná bez předchozího schválení zastupitelstva nebo rady tam, kde zákon toto schválení požaduje, jsou absolutně neplatná. Starosta může vůli obce navenek jen sdělovat a projevovat, vůli obce však sám nevytváří. Zastupování obce navenek tak znamená především **zprostředkovávání obsahu právních jednání, o nichž rozhodly příslušné orgány obce**, nejde-li samozřejmě o případy, kdy starosta vykonává pravomoci obecní, nebo o ty případy, kdy starosta jedná v mezích pravomocí svěřených mu zákonem jako orgánu obce (může například požadovat po Policii ČR

spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku atp.).

Samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní jednání, jak jej definuje občanský zákoník. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě **podpisu příslušné smlouvy** starostou, případně místostarostou (není-li příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce). Obec mohou zastupovat i její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti⁶.

4.3 Vztahy mezi obecními orgány při majetkoprávních jednáních

Zákon o obcích rozdělil některé aspekty majetkoprávních jednání mezi více orgánů obce. Už tvorba právního jednání se rozpadá mezi „tvorbu vůle“ (zpravidla je rozhodujícím orgánem zastupitelstvo nebo rada obce) a jejím projevením, které povětšinou na svých bedrech nese starosta (místostarosta). A k tomu se přidává relativně složitý klíč, podle kterého se na tvorbě podílí buď zastupitelstvo, nebo rada obce, ledaže by šlo o tzv. smíšená právní jednání, kdy by připadala aktivita obou orgánů zároveň. Zatímco zmíněné orgány jsou činné zejména při tvorbě smluv, plnit je může za obec kdokoli. Naopak při kontrole nakládání s majetkem platí opět dualismus (alespoň v rovině obecní), kdy se kontrola rozpadá mezi finanční a kontrolní výbor.

4.4 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici

Každé právní jednání, které se má týkat majetku a vně obce stojící osoby, má dvě fáze: Nejdříve je nutné rozhodnout se pro uzavření konkrétní smlouvy (formulovat vůli) a poté je třeba rozhodnutí navenek projevit, tedy smlouvu reálně uzavřít (například podpisem listiny, jež obsahuje smluvní ujednání). *Viz též podkapitolu 4.2 této příručky.*

Při rozhodování musíte mít **úplné, pravdivé a kvalifikované podklady**. Jestliže o věci rozhoduje zastupitelstvo, mohou mu být podklady předloženy prostřednictvím rady obce. Takové podklady by měly též obsahovat **stanovisko předkladatele**, a to z hlediska

⁵) § 103 odst. 1 zákona o obcích

⁶) § 166 občanského zákoníku

jak věcného, tak formálně právního. Z nich by mělo vyplynout doporučení, jaké rozhodnutí by mělo být přijato; tímto doporučením ovšem nejste jako rozhodující orgán vázáni.

Z praxe: Půjde-li třeba o bezúplatné nabytí nemovitosti do vlastnictví obce na základě darovací smlouvy, měly by z podkladů vyplynout závěry o odůvodněnosti přijetí majetku, konkrétní hodnocení účelnosti a efektivnosti nabytí majetku, způsob jeho budoucího využití, včetně zvážení eventuelních negativ (převzetí dluhů, zátěže, nutnosti budoucích nákladů atp.); mezi informacemi by se měly objevit i údaje o způsobu a okolnostech nabytí nemovitosti osobou, jež majetek obci daruje (zamýšlí darovat).

Zákon o obcích určuje **postup**, jak obec uzavírá smlouvu. Nejprve příslušný orgán obce (zastupitelstvo, rada nebo starosta) rozhodne o tom, že se o věci bude jednat, tj. vytvoří vůli obce být určitým způsobem právně vázána. Následně zákonem oprávněná osoba, tj. zpravidla starosta obce, eventuálně jiná osoba, vůli obce navenek projeví. Právní jednání obce „vzniká“ až v tomto okamžiku, neboť pouze z rozhodnutí orgánu obce o jeho uskutečnění (například z usnesení zastupitelstva nebo rady obce o schválení určité smlouvy) žádná práva ani povinnosti třetím osobám nevznikají, usnesení má interní povahu. Tam, kde zákon svěřuje rozhodování o určitém majetkoprávním jednání konkrétnímu obecnímu orgánu, nemůže jeho rozhodnutí „nahradit“ jiný obecní orgán (není například možné, aby místo zastupitelstva rozhodla o prodeji nemovitosti rada obce), ledaže tak zákon výslovně připouští. Některým dispozicím

obecním majetkem navíc musí předcházet zveřejnění informace o úmyslu obce s ním nakládat. Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce musí být přijato na jejich řádně konaném zasedání.

4.4.1 Příslušnost orgánu obce

Pravomoc uzavřít smlouvu má **zastupitelstvo** nebo **rada obce**. Jiné obecní orgány, tedy především starosta nebo obecní úřad, nemají v majetkové oblasti samostatnou rozhodovací pravomoc (s výjimkou obcí, v nichž není volena rada obce, nebo pokud jim toto rozhodování rada sama svěří⁷⁾). Tyto orgány mohou rozhodovat o uzavření smlouvy jen ve specifických případech, pokud jim toto právo rada nebo zastupitelstvo svěří a pokud zákon takové svěření sám nevyklučuje (viz dále).

V praxi se mohou vyskytnout tzv. **smíšené smlouvy**, které v sobě zahrnují více smluvních typů. Jestliže taková smlouva v sobě bude zahrnovat jednání, jejichž schválení náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce i rady obce (například nájemní smlouva spojená s poskytnutím půjčky nebo uzavření smlouvy o dílo, na jejímž základě nabude obec do svého vlastnictví nemovitost), pak o uzavření smlouvy rozhodne jak zastupitelstvo obce (z hlediska půjčky), tak rada obce (z hlediska nájemní smlouvy). V opačném případě by smlouva nebo její část byla neplatná.

7) § 102 odst. 3 a § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích

předmět smlouvy	obec jako	příslušný orgán obce k rozhodnutí o smlouvě (v obci je volena rada a zastupitelstvo si pravomoc nevyhradilo)	možnost delegace na jiný orgán	povinnost zveřejnění záměru
koupě nemovité věci	prodávající	zastupitelstvo obce		ANO
koupě nemovité věci	kupující	zastupitelstvo obce		
koupě movité věci	prodávající	rada obce	ANO	
koupě movité věci	kupující	rada obce	ANO	
dar nemovité věci	dárce	zastupitelstvo obce		ANO
dar nemovité věci	obdarovaný	zastupitelstvo obce		
směna nemovitých věcí		zastupitelstvo obce		ANO
směna movitých věcí		rada obce	ANO	
nájem nemovité věci	pronajímatel	rada obce	ANO	ANO
nájem nemovité věci	nájemce	rada obce	ANO	
nájem movité věci	pronajímatel	rada obce	ANO	
nájem movité věci	nájemce	rada obce	ANO	

pacht nemovité věci	propachtovatel	rada obce	ANO	ANO
pacht nemovité věci	pachtýř	rada obce	ANO	
výpůjčka nemovité věci	půjčitel	rada obce	ANO	ANO
výpůjčka nemovité věci	výpůjčitel	rada obce	ANO	
výpůjčka movité věci	půjčitel	rada obce	ANO	
výpůjčka movité věci	výpůjčitel	rada obce	ANO	
právo stavby – nabytí práva	stavebník	zastupitelstvo obce		
právo stavby – převod práva	stavebník	zastupitelstvo obce		ANO
právo stavby – zatížení obecní nemovitosti	vlastník pozemku	rada obce	ANO	
věcné břemeno (služebnost) – nabytí práva	oprávněný	zastupitelstvo obce		
věcné břemeno (služebnost) – převod práva	oprávněný	zastupitelstvo obce		ANO
věcné břemeno (služebnost) – zatížení obecní nemovitosti	vlastník pozemku	rada obce	ANO	
smlouva o dílo ke stavbě	objednatel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo ke stavbě	zhotovitel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo – samostatná nemovitá věc	objednatel	zastupitelstvo obce		
smlouva o dílo – samostatná nemovitá věc	zhotovitel	rada obce	ANO	
smlouva o dílo obecná	objednatel	rada obce	ANO	

** V obcích, kde se rada nevolí, náleží veškeré pravomoci rady, uvedené v tabulce, starostovi obce s tím, že si je může vyhradit též zastupitelstvo.*

Pravomoc příslušného obecního orgánu rozhodnout o uzavření smlouvy se samozřejmě vztahuje i na rozhodování o změnách či dodatcích těchto smluv a na rozhodnutí o ukončení platnosti takové smlouvy (například schválení výpovědi smlouvy). Takto určená funkční příslušnost obecního orgánu se vztahuje rovněž na uzavírání smluv o smlouvách budoucích.

4.4.2 Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce

Zastupitelstvo obce si na sebe může vztáhnout rozhodování o záležitostech, které zákon nevyhrazuje radě obce. Jako zastupitelé tak můžete učinit buď pro jednotlivý případ, nebo pro předem neurčený okruh situací. Jak postupovat? Buď si vyhradíte samostatným usnesením pravomoc v souvislosti s konkrétním případem, nebo o dané záležitosti přímo rozhodnete, bez výslovného „vyhrazení“ (například přímo rozhodnete o uzavření konkrétní smlouvy o dílo). Toto vyhrazení pro daný účel je však účinné jen ve vztahu k danému právnímu jednání, takže se nevztahuje na jiné, byť typově obdobné jednání. Vztahuje se však i na rozhodování o dodatcích (změnách) takto schválené smlouvy a na rozhodnutí o jejím ukončení.

4.4.3 Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce

V takových obcích většinu pravomocí rady vykonává starosta obce (a zčásti zastupitelstvo). Starosta obce je v těchto obcích oprávněn rozhodovat o uzavření nájemních smluv a smluv o výpůjčce a například o smlouvě o dílo. Rozhodnutí o uzavření smlouvy (vůle) a její samotné uzavření (podpis smlouvy) se v tomto případě spojují v jeden okamžik. Jako zastupitelé „malé“ obce si můžete vyhradit rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Starosta malé obce se totiž nestává radou obce.

4.4.4 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

Náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici (například o souhlasu s prodejem pozemku) sice zákon o obcích nestanovuje, ale podle judikatury Nejvyššího soudu postačí, pokud příslušným usnesením rady nebo zastupitelstva obce odsouhlasíte alespoň základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání (nemusí se tedy schvalovat celý text smlouvy).

Rozhodlo-li zastupitelstvo či rada o uzavření smlouvy za daných konkrétních podmínek s konkrétní osobou, je nezbytné usnesení o majetkové dispozici **formulovat přesně**, neboť soudy při posuzování platnosti právních jednání učiněných obcí důsledně vyžadují, aby rozhodnutí obce bylo dostatečně srozumitelné, jasné a především jednoznačně pochopitelné už z obsahu zápisu. Přesnou formulací se obec vyhne riziku neúspěchu v případě soudního posuzování (ne) platnosti uzavřené smlouvy.

4.4.5 Příslušnost obecního orgánu k rozhodování o majetkových jednáních v některých specifických případech

Rozhodnutí o uzavření smlouvy o poskytnutí **dotace** je rozděleno mezi vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce a zbytkovou pravomoc rady obce podle velikosti dotace a podle toho, komu je určena. Přijetí dotace obcí, lhotejno v jaké výši, je v zásadě záležitostí nevyhrazené pravomoci rady obce (přijetí dotace si obvykle vyžádá předchozí nebo následné úpravy rozpočtu).

Rozhodnutí o uzavření **smlouvy o dílo** náleží do zbytkové pravomoci rady obce. U obcí, kde radu obce nevolí, pak rozhodování o záležitostech v pravomoci rady, tedy i uzavírání smlouvy o dílo, přísluší zcela starostovi obce, leda by si věc vyhradilo zastupitelstvo obce. Pokud by však smlouva o dílo byla spojena s dalším jednáním, jež by do pravomoci zastupitelstva obce náleželo (o přijetí úvěru nebo o nabytí nemovitosti do vlastnictví obce), o takovém jednání by mělo rozhodnout přímo zastupitelstvo obce, případně by muselo rozhodnout alespoň o té části právního jednání, která náleží do jeho pravomoci.

Rozhodování o zřízení **věcných břemen** (oprávnění plynoucích z věcného břemene) náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce. Do zbytkové pravomoci rady obce náleží i rozhodování o **náhradě škody** nebo o **bezdůvodném obohacení** (ani tato jednání nejsou výslovně svěřena do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce).

Podrobnosti jsou v tabulce u podkapitoly 4.4.1 této příručky.

4.5 Zvláštnosti u nemovitostí

Povinnost **zveřejnit záměr** se vztahuje na prodej, směnu, darování, pronájem nebo výpůjčku nemovitého majetku obce. V této souvislosti je třeba pouze opět upozornit na nové vymezení nemovitých věcí podle

nového občanského zákoníku a nutnost řádně **identifikovat** nemovitost jak v záměru, tak ve smlouvě.

4.5.1 Záměr obce disponovat s obecní nemovitostí

Zákon o obcích ukládá obci povinnost, aby v případě úmyslu prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý obecní majetek předem tento svůj záměr zveřejnila na úřední desce po dobu nejméně **15 dní** před rozhodnutím v příslušném orgánu obce. Tím rozhodnutím se rozumí konečný verdikt o uzavření smlouvy. Doporučuje se nezapočítávat do doby zveřejnění záměru den vyvěšení a sejmutí z úřední desky. Jde o to, aby se k záměru mohli zájemci vyjádřit a předložit své případné nabídky. **Záměr je povinný úkon**, jenž se musí učinit před rozhodnutím o zamýšlené majetkové dispozici (před rozhodnutím o uzavření smlouvy), a to pod sankcí neplatnosti realizované dispozice (neplatnosti uzavřené smlouvy). Povinnost zveřejnit záměr je dána i v případě úmyslu obce uzavřít smlouvu o budoucí smlouvě, jestliže má budoucí smlouva disponovat s obecní nemovitostí některým ze způsobů uvedených v zákonu o obcích⁸.

4.5.2 Náležitosti záměru

Ty nejsou zcela přesně stanoveny. Musí ale kromě identifikace nemovitosti podle katastrálního zákona⁹ též jednoznačně specifikovat zamýšlenou majetkovou dispozici (například prodej, pronájem apod.). Ze zveřejněného dokumentu, jenž může být nazván jakkoli (nejlépe ovšem „záměr“), musí vyplývat, že jde o informaci o úmyslu obce disponovat svou nemovitostí. Záměr je nutné zveřejnit i v případě úmyslu prodat dosud neoddělenou část pozemku. Budou-li ve zveřejněném záměru **blíže podmínky** zamýšleného majetkoprávního jednání, pak se od takto zveřejněných podmínek obec nemůže odchýlit, ledaže by v záměru sama předem vyjádřila možnost, že zamýšlená dispozice může být uskutečněna i za jiných než předem stanovených požadavků. Pokud obec v záměru vymezené podmínky poruší a nemovitost například prodá nebo pronajme osobě, která uvedené podmínky nesplňovala, je toto její právní jednání absolutně neplatné, neboť taková situace – podle soudní judikatury – je svými důsledky obdobná předchozímu nezveřejnění záměru.

8) § 39 odst. 1 zákona o obcích (například smlouva o budoucí kupní smlouvě na obecní nemovitost)

9) Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí

4.5.3 Příslušnost orgánu k rozhodnutí o záměru

Přijetí (schválení) záměru je transparence – projevení – vůle obce v budoucnu disponovat obecním majetkem, a je vhodné, aby vůli o záměru formuloval ten orgán obce, který by k jeho uskutečnění posléze vedl příslušné majetkoprávní jednání. Soudy však při posuzování těchto otázek dovodily, že o přijímání záměru může rozhodovat rada obce v rámci nevyhrazené pravomoci, a v případech obcí, v nichž není volena rada, by o přijetí záměru rozhodoval starosta. Rada obce dokonce může svěřit přijímání a zveřejňování záměrů obecnímu úřadu.

4.5.4 Následky nezveřejnění záměru

Smlouva uzavřená bez předchozího zveřejnění záměru je absolutně neplatná¹⁰. Stejný následek nastane, pokud záměr nebyl zveřejněn po dobu 15 dnů, pokud nebyl zveřejněn na úřední desce obecního úřadu nebo jestliže záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný (například nevymezil zamýšlenou dispozici či nevymezil jednoznačným způsobem příslušnou nemovitost). Smlouva by dále byla neplatná tam, kde by záměr zněl na určitou dispozici, avšak nakonec by se uskutečnila dispozice jiná (například místo pronájmu prodej).

4.6 Kontrola majetkových dispozic

Stanovení povinností při hospodaření a nakládání s majetkem obce by bylo bez efektu, kdyby neexistovala kontrola, jak se plní. Kontroly se v tomto směru zaměřují nejen na plnění obecně závazných předpisů, ale i interních (organizačních) norem. Za obecný kontrolní orgán (se všeobecnou působností) je považována **rada obce**, případně její komise. Důležitý kontrolní orgán zaměřený na majetkovou sféru představuje **finanční výbor**, který zastupitelstvo obce většinou zřizuje jako svůj iniciativní a kontrolní orgán. V rámci „interních kontrolních mechanismů“ je finanční výbor důležitějším orgánem než rada či její případná komise (výbor sám nic rozhodovat nemůže, ale na kontrolu se specializuje).

Jiným důležitým orgánem je **kontrolní výbor**. Ten se zaměřuje na plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem v samostatné působnosti. Protože před uzavřením každé smlouvy musí existovat usnesení zastupitelstva nebo rady obce o jejím schválení, je v pravomoci kontrolního výboru posuzovat, zda uzavření smlouvy předcházelo zákonem předpokládané rozhodnutí příslušného orgánu, a dále, zda uzavřená

smlouva tomuto rozhodnutí odpovídá. Kontrolní výbor je oprávněn kontrolovat splnění této podmínky stanovené zákonem o obcích pro uzavření smlouvy. Na posuzování jiné skutečnosti (například plnění smlouvy ze strany dodavatele, výhodnost smlouvy) však kontrolní výbor v rámci této pravomoci oprávnění nemá.

K **přezkoumávání**, jak se hospodaří s obecním majetkem, ze zvláštním zřetelem na zákonnost zejména majetkoprávních jednání (včetně účelnosti a hospodárnosti nakládání s majetkem) jsou tu ustanovení dalšího zákona¹¹. Hospodaření přezkoumávají v případech obcí buď krajské úřady, nebo – podle volby každé obce – auditoři (auditorské společnosti).

Ministerstvo vnitra může využít institutu **dozoru** nad výkonem samostatné působnosti v souvislosti s rozhodováním o majetkoprávních jednáních obcí. Specifickým oprávněním disponuje státní zástupce, jenž může¹² podat návrh na zahájení **občanského soudního řízení** o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.

Kontrolu však vykonávají i občané sami¹³.

4.7 Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace jsou veřejnoprávní a neziskové. Jejich právní postavení v obcích stanoví zákon¹⁴. Zřizují se pro činnosti, které obce umožňují ve své působnosti (přičemž zpravidla nemají dosahovat zisk) a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. O vzniku příspěvkové organizace vydává zřizovatel **zřizovací listinu**. Zřizovatel dále jmenuje a odvolává jejího ředitele, rozhoduje o jeho odměňování, může šetřit stížnosti směřující proti němu a vůbec kontrolovat hospodaření celé příspěvkové organizace. Příspěvkové organizace státu obvykle nesou označení státní organizace. K názvu příspěvkové organizace se obvykle nepřipojují slova „příspěvková organizace“ jako označení právní formy, pokud je zřizovatelský vztah k obci obsažen v názvu (například Galerie města Políčka).

Příspěvková organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými vlastní (respektive hlavní) činností a s peněžními prostředky od jiných osob, především

10) § 39 a § 41 odst. 3 zákona o obcích

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

12) § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

13) Například podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

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

z rozpočtu svého zřizovatele. Pokud jde o svěření majetek, ten po právní stránce i nadále **patří obci** jako zřizovateli¹⁵. Zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci příspěvek na provoz v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. Forma příspěvkové organizace je častá ve školství (škol a školských zařízení), u muzeí nebo nemocnic. Za případné dluhy příspěvkových organizací mohou obce, jako jejich zřizovatelé, ručit.

4.8 Obchodní korporace

Obchodní korporace se zpravidla zakládají pro podnikání a zisk. Zákon¹⁶ umožňuje obcím založit i kapitálové obchodní korporace, a to akciovou společnost nebo společnost s ručením omezeným. Jiný zákon¹⁷ upravuje základní podmínky fungování obchodních korporací – od jejich založení, přes rozložení vnitřní struktury orgánů, odpovědnosti členů těchto orgánů, činnosti v rámci koncernů až po jejich zrušení. Některé otázky řeší na obecnější úrovni nový občanský zákoník, pro ty na specifitější úrovni platí zákony zvláštní¹⁸.

Akciová společnost (a. s.) je typickým představitelem kapitálové obchodní společnosti. Společníci, respektive akcionáři se na ní podílejí poskytnutým kapitálem, přičemž samotný chod řídí profesionální management. Výhodou je, že akcionáři neručí za závazky společnosti. Akcionáři taktéž mohou téměř neomezeně převádět akcie na další osoby. Co do využití je akciová společnost vhodná především pro správu a provoz větších podniků, u nichž je potřeba velká kumulace kapitálu.

Společnost s ručením omezeným (s. r. o.) představuje jednoznačně nepoužívanější formu obchodní společnosti u nás. Lze ji založit i se základním kapitálem 1 Kč. Spolu s akciovou společností se řadí mezi tzv. kapitálové společnosti, pro něž jsou charakteristické tyto znaky: účast společníků formou poskytnutého kapitálu, oddělení majetku společníků od majetku společnosti a nízké riziko ručení společníků za závazky společnosti. Společnost s ručením omezeným tuto definici naplňuje pouze s tím rozdílem, že proti běžným kapitálovým společnostem předpokládá vyšší míru osobní angažovanosti společníků na chodu společnosti.

4.9 Obecně k postupu při uzavírání smluv

Důrazně obcím doporučujeme uzavírat veškeré smlouvy **písemně**, a to buď v listinné podobě, nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem.

Občanský zákoník též na několika místech zdůrazňuje a ukládá, aby si smluvní strany počínaly poctivě a braly v potaz přirozenou nerovnováhu mezi smluvními stranami, zejména jde-li o slabší stranu (například spotřebitele). Na to navazují instituty tzv. předsmělní odpovědnosti, neúměrného zkrácení, lichvy atp.

4.9.1 Kontraktační proces

Jde o proces **uzavírání smlouvy**, který se v podstatných rysech neodlišuje od staré právní úpravy platné do 31. 12. 2013. I nadále je třeba k uzavření smlouvy učinit nabídku a její přijetí. Proti staré úpravě ta nová umožňuje, že takovým přijetím bude moci výjimečně být i odpověď **s dodatkem či odchylkou** od původního znění návrhu, což se dosud považovalo za jeho odmítnutí. Podmínkou však bude, aby přijetí měnilo podmínky návrhu jen nepodstatně. Co bude podstatnou či nepodstatnou změnou (odchylkou), se posoudí vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Za podstatnou změnu původního návrhu bude pravděpodobně možné považovat takovou změnu, o které její zamýšlený akceptant (tj. osoba, která měla nabídku přijmout) musel vědět, že by ji navrhovatel nepřijal. Jistě proto se odchylka v podstatných náležitostech smlouvy bude posuzovat jako podstatná změna nabídky, a proto smlouva s touto odchylkou nevznikne. V ostatním bude měřítkem objektivizovaný přístup, při němž si je možno představit, zda by svěprávná osoba s rozumem průměrného člověka, se schopností rozum užívat s běžnou péčí a opatrností, takovou smlouvu (ve znění navrhované odchylky) ještě schválila, nebo už nikoli.

I tam, kde by však navrhovatel nabídky váhal nad tím, zda smlouva vznikla či nikoli, může vývoj smluvního procesu stvrdit tím, že bezodkladně po obdržení projevu vůle akceptanta (tj. toho, komu byla nabídka určena a kdož mohl smlouvu uzavřít), dá protějšku najevo, zda s odchylkami souhlasí, nebo nikoli. Půjde-li o nepodstatné odchylky a přesto bude vznik smlouvy potvrzen, půjde jen o právní jednání z opatrnosti. Kdyby však mělo jít o odchylky podstatné, pak vstřícný přístup navrhovatele povede k tomu, že smlouva bude teprve uzavřena (v takovém případě totiž jeho původní nabídka akceptována nebyla a zanikla; naopak relevantní nabídkou se stal protinávrh akceptanta a teprve následné jednání navrhovatele – jenž si tak pro-

15) § 27 odst. 2 písm. e) a f) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

16) Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

17) Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

18) Například zákon o přeměnách obchodních společností nebo zákon o veřejných rejstřících

hodil se svým protějškem roli – završilo úspěšný vznik smlouvy). Těto nejistotě, zda má smluvní strana z opatrnosti reagovat či nikoli, se může navrhovatel vyhnout tím, že možnost akceptace nabídky s odchylkou buď **výslovně vyloučí** dopředu již v nabídce, nebo alespoň bez zbytečného odkladu po doručení takového přijetí.

4.9.2 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

Podmiňuje-li zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující toto právní jednání doložkou, která potvrdí, že tyto podmínky **jsou splněny**. Chybějící doložka sice nezpůsobuje neplatnost uzavřené smlouvy, avšak v případě dispozice nemovitém majetkem katastrální úřad zkoumá splnění těchto povinností a na doložku bere zřetel. Je-li ve smlouvě doložka uvedena, katastrální úřad již z úřední povinnosti neprověřuje, zda údaje v ní uvedené jsou správné. Doporučuje se, aby součástí smlouvy byla nejen doložka¹⁹, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení zastupitelstva nebo rady obce.

4.10 Konkrétní smluvní typy

4.10.1 Koupě

Kupní smlouva (koupě) je jednou z nejfrekventovanějších smluv vůbec a upravuje ji občanský zákoník²⁰. Kupní smlouvu k nemovitosti je nutné uzavřít v písemné formě. *(Co je nemovitost, vysvětluje podkapitola 4.1.1 této příručky.)*

Co nelze ve smlouvě opomenout:

- identifikaci smluvních stran,
- identifikaci převáděné nemovitosti,
- kupní cenu nebo alespoň způsob jejího určení,
- projevy vůle smlouvu uzavřít.

Pochopitelně nutno dbát na správné vymezení – označení převáděné nemovitosti (nemovitostí) podle katastrálního zákona. Novinkou je odlišný způsob díky obnovení principu, podle něhož je stavba součástí pozemku (ovšem pozor, z tohoto pravidla platí výjimky²¹). Předmětem převodu tak bude zpravidla pozemek s tím, že se doporučuje popsat též stavby, které jsou jeho součástí. Zvláštní situací je převod bytové jednotky²².

Základem koupě (kupní smlouvy) je závazek, že prodávající kupujícímu odevzdá věc, která je předmětem koupě, a umožní mu nabýt vlastnické právo k ní. Kupující se zavazuje, že věc převezme a zaplatí prodávajícímu kupní cenu. **Cena** musí být dohodnuta,

a pokud není, měla by kupní smlouva obsahovat alespoň způsob určení ceny. Strany mohou vyjádřit vůli (avšak zcela zřetelně a pochopitelně) uzavřít smlouvu i bez stanovení ceny nebo způsobu jejího určení; v takovém případě za ujednanou platí ta kupní cena, za niž se týž nebo srovnatelný předmět v době uzavření smlouvy a za obdobných smluvních podmínek obvykle prodává.

Prodávající musí kupujícího upozornit na **vady** předmětu koupě. Takové vady mohou být buďto právní (práva třetích osob vážnoucí na nemovitosti), nebo faktické (dotýkají se kvality, jakosti věci). Prodávající musí odevzdat kupujícímu věc ve sjednaném množství, v odpovídající jakosti, ve smluveném provedení, bez právních a faktických vad, a odevzdat kupujícímu doklady týkající se věci.

Kupující je povinen převzít věc od prodávajícího, zaplatit kupní cenu, podle možnosti prohlédnout věc po přechodu nebezpečí škody na věci, přesvědčit se o jejích vlastnostech a množství, a to co nejdříve! Shledáte-li na předmětu koupě vady, musíte oznámit výskyt vad **bez zbytečného odkladu** (jinak hrozí promlčení práv za vady, resp. jejich zúžení).

***Z praxe:** Pozor na svépomocný prodej! Budete-li jako kupující s převzetím věci v prodlení, vzniká prodávajícímu právo věc po předchozím upozornění na účet kupujícího vhodným způsobem prodat poté, co mu poskytne dodatečnou přiměřenou lhůtu k převzetí. To platí i tehdy, prodlévá-li strana s placením, kterým je předání věci podmíněno. Hrozí-li věci rychlá zkáza a není-li na upozornění čas, není upozornění nutné. Výsledek: kupující „nemá věc“, je však povinen zaplatit kupní cenu, na niž se mu započítá výnos ze svépomocného prodeje skutečného prodávajícím.*

Co znamená **přechod nebezpečí škody na kupujícího**? Jde o nebezpečí nahodilé zkázy nebo zhoršení předmětu koupě. Tento okamžik je důležitý pro vznik práva kupujícího z odpovědnosti za vadu (vadné plnění dluhu). Nastává rozdílně, a to podle toho, čeho se smlouva týká (movité věci, nemovité věci, závodu) a též toho, zda a kdo je v prodlení – prodávající, nebo kupující. Vzhledem k celé plejádě možných variant je vhodné případné neshody nebo pochybnosti ohledně přesného okamžiku konzultovat s osobou znalou práva.

19) § 41 odst. 1 zákona o obcích

20) § 2079 a násl. občanského zákoníku obsahují obecná ustanovení, zvláštní ustanovení o koupi nemovité věci stanoví § 2128 a násl.

21) Viz přechodná ustanovení občanského zákoníku

22) Převod jednotky vymezené podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, se bude nadále řídit tímto (formálně zrušeným) předpisem, zatímco převod jednotek nově vymezených podle občanského zákoníku se bude řídit občanským zákoníkem.

Zákon rozlišuje dva druhy odpovědnosti za porušení povinnosti dodat bezvadný předmět koupě: jednak **záruku zákonnou**, která v případě movitých a nemovitých věcí činí **2 roky** a v případě stavby **5 let**, jednak **záruku za jakost**, která představuje dobrovolnou záruku prodávajícího za kvalitu. Zatímco předpokladem úspěšného uplatnění práva z vadného plnění je prokázání faktu, že se vada na předmětu koupě vyskytovala již v době okamžiku přechodu nebezpečí škody na věci a projevila se až posléze (v rámci zákonné záruky), u záruky za jakost není existence vady v době přechodu nebezpečí škody na věci rozhodná. Požaduje se jen, aby se vada v době záruky za jakost vyskytla. V obou případech je však nutné vadu prodávajícímu bezodkladně oznámit.

4.10.2 Dílo

Předmětem **smlouvy o dílo** je závazek zhotovitele provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo, na druhé straně závazek objednatele dílo převzít a zaplatit cenu. Dílem se rozumí: zhotovení určité věci (pokud nespadá pod kupní smlouvu), údržba, oprava nebo úprava věci, činnost s jiným (nehmotným) výsledkem. Dílem se rozumí vždy zhotovení, údržba, oprava nebo úprava stavby nebo její části. Smlouvu o dílo je nutné odlišovat od práce poskytované zaměstnancem na základě pracovní smlouvy. Podle smlouvy o dílo vykonává zhotovitel činnost samostatně, podle vlastního rozvrhu, s vlastními prostředky a na vlastní riziko, nepodléhá soustavnému doзору, ani řízení objednatele (pozor tedy na „švarcsystém“).

Právo zhotovitele na cenu díla vzniká **provedením díla**. Dílo je provedeno, pokud je dokončeno (objednateli se předvede způsobilost díla sloužit svému účelu) a předáno (lze i po částech, je-li to s ohledem na charakter díla možné). Má-li se dokončení díla prokázat zkouškami, považuje se provedení díla za dokončené úspěšným uskutečněním takových zkoušek.

Z praxe: U stavby nemá objednatel právo odmítnout převzetí díla pro ojedinělé drobné vady, které funkčně ani esteticky nebrání užívání stavby, ani její užívání podstatným způsobem neomezuje.

Obecně je zhotoviteli dovoleno, aby pověřil zhotovením díla nebo vedením díla jinou osobu (ovšem za řádné plnění odpovídá stále sám zhotovitel). Zhotovitel musí dílo provádět osobně (nebo pod osobním vedením) jen tehdy, je-li to zapotřebí vzhledem k jeho osobním vlastnostem nebo k povaze díla (nebo si to strany vymíní). Zhotovitel je povinen provést dílo s potřebnou péčí a v ujednaném čase (není-li doba plnění ujednána, pak v době přiměřené povaze díla). Zhotovitel postu-

puje samostatně. Je-li to dohodnuto, nebo to vyplývá ze zvyklostí, může objednatel udílet pokyny; tyto pokyny však zhotovitel vyhodnocuje a upozorňuje objednatele na případnou nevhodnost.

Z praxe: Bude-li objednatel tvrdošjně trvat na svých pokynech a zhotovitel se jimi bude řídit, může případ dojít tak daleko, že objednatel ztratí práva z vady díla.

Cena díla se může určit **pevnou částkou, rozpočtem, nebo odhadem**. Je však možné se dohodnout i jen na způsobu určení ceny díla. Cenu rozpočtem lze sjednat jako rozpočet pevný, nebo s výhradou, že není zaručena úplnost; v zásadě jde o rozpočet neměnný – neúplnost nebo nevázanost je nutné ujednat. Jen soud může v těchto případech rozhodnout o zvýšení ceny nebo zrušení smlouvy a následném vypořádání. Podmínkou takového postupu je kromě žaloby též prokazatelnost, že nastala zcela mimořádná nepředvídatelná okolnost, která dokončení díla podstatně ztěžuje. Pokud je cena díla sjednána jako pevná částka, nebo podle rozpočtu, nelze se od ceny odchýlit z důvodu, že si dílo vyžádalo jiné úsilí či náklady, než bylo předpokládáno. Sjednají-li si strany cenu odhadem, pak postačí, když zhotovitel oznámí objednateli potřebu překročit odhad bez zbytečného odkladu s odůvodněným určením nové ceny. Tím mu vznikne právo na zaplacení rozdílu v ceně. Objednatel může po oznámení nové ceny od smlouvy odstoupit. Vyjádří-li smluvní strany, že uzavrou smlouvu bez určení ceny díla, pak se za sjednanou cenu považuje cena placená za totéž nebo srovnatelné dílo (v místě a čase).

Z praxe: Zhotovitel může během provádění díla žádat zaplacení přiměřené části ceny, pokud dílo provádí po částech anebo se značnými náklady a nebylo sjednáno placení zálohy.

Ve smlouvě si lze ujednat, že objednatel dodá zhotoviteli věc nebo materiál k provedení díla – v takovém případě musí zhotovitel s dostatečnou péčí prověřit a upozornit na jejich vady.

Je-li dílo dokončeno, objednatel si předmět díla **musí převzít**. Při převzetí musí předmět díla ohledat. Na základě ohledání může dílo převzít buď s výhradami, jestliže zjistil nějaké zjevné vady díla, nebo převezme dílo bez výhrad (tím se ovšem nezříká práva vytýkat skryté vady). Jestliže by ovšem objednatel nevyvinul náležitou součinnost při přebírání díla, ač by k tomu byl povinen (tj. dílo by objektivně bylo dokončeno), pak zhotoviteli svědčí právo **svépomocného prodeje** věci: zhotovitel může věc prodat na účet objednatele, pokud objednatel dílo (věc) nepřevzme, a to ani poté, co byl o úmyslu zhotovitele věc prodat informován a již uplynula náhradní lhůta stanovená zhotovitelem

(minimálně 1 měsíc). Důsledek? Objednatel bude mít stále povinnost zaplatit za dílo cenu, avšak dílo již bude po právu náležet někomu jinému. Útržek, který objednatel prodejem získá, se samozřejmě na cenu za dílo započte.

Dílo má **vadu**, neodpovídá-li v okamžiku předání smlouvě. Vady díla je nutné uplatnit bez zbytečného odkladu poté, kdy je objednatel zjistil. Skryté vady je nutné oznámit bez zbytečného odkladu, co je objednatel mohl zjistit, u stavby nejpozději **do 5 let** od jejího převzetí. Pokud objednatel neoznámí skryté vady včas, soud mu nepřizná právo z takové vady.

Na co dávat při sjednávání smlouvy o dílo pozor:

- úplně definovat dílo včetně uvedení jeho vymíňných vlastností a zamýšleného účelu užívání,
- je-li to možné, učinit součástí smlouvy i závazné postupy (projektová dokumentace apod.),
- rozmyslet a smluvně zakotvit, kdy je dílo dokončeno (bez vad, nebo je-li s vadami, avšak způsobilé sloužit svému účelu),
- definovat podstatné porušení smlouvy (prodlení, vady, ne kvalifikovaní dodavatelé atp.),
- dohodnout způsob a eventuálně i výši vzájemného vypořádání pro případ předčasného ukončení smlouvy,
- dohodnout si práva z vad, respektive modifikovat jejich možné uplatňování,
- rozmyslet si výhradu vlastnického práva i k částem díla (vazba na fakturaci, zálohy),
- rozmyslet přechod nebezpečí škody na věci,
- vyjednat záruku za jakost („dobrovolnou záruku“),
- zhotovování díla sledovat pravidelně za pomoci odborné osoby,
- případnou fakturaci vázat na jednotlivé fáze zhotovování, jednotlivé (technologicky kompaktní) části díla,
- stanovit výši pozastávky (zádržného) a vyplácet ji až po dokončení díla, respektive v závislosti na výskytu vad a plynutí záruční doby.

4.10.3 Nájem

Nájem je široce koncipovaný smluvní typ, který se dále člení na subtypy. Účelem smlouvy o nájmu je umožnit nájemci za úplaty užívat věc, a to **na dobu určitou nebo neurčitou**. Úplatou může být peněžitě i nepeněžitě plnění, jednorázové nebo se postupně opakující. Nájem se může týkat věci movité nebo nemovité (nebo jen jejích částí). Právo nájmu by nebylo platně sjednáno k věci, která by se během nájmu „spotřebovala“ (v důsledku běžného používání by zanikla).

Výše nájemného sice nemusí být vyjádřena konkrétní hodnotou, ale vře se to doporučuje. Nebude-li takový

údaj ve smlouvě, pak platí, že úplata bude ve výši obvyklé v době, místě a za obdobných podmínek. Je dovoleno sjednat si zvyšování nájemného. Pro nájemné obecně platí, že se platí měsíčně pozadu; výjimkou je však například nájemné u bytu.

Nájemní smlouva může být uzavřena i ústně, ledaže by zákon stanovil formu písemnou (například u nájmu bytu). Nájem může být zapsán do katastru nemovitostí; může se tak stát na návrh vlastníka věci, nebo návrh nájemce se souhlasem vlastníka. V takovém případě je zápis v katastru nemovitostí signálem pro veřejnost, že věc je právně zatížena. Tento zápis slouží též k ochraně nájemce při změně vlastnictví pronajaté věci. Obecně platí, že smluvní strana nemá právo vypovědět nájem jen proto, že se změnil vlastník věci, ale bude-li nový nabyvatel v dobré víře, že věc není pronajata, pak může nájem vypovědět.

Nájemní smlouva může skončit **výpovědí**. U tohoto způsobu je však nutné rozlišovat, zda šlo o nájem na dobu určitou či na dobu neurčitou. Výpověď je totiž pro případ nájmu na dobu určitou přípustná pouze tehdy, byly-li ve smlouvě sjednány důvody výpovědi a výpovědní doba. Zákon taktéž stanoví, kdy může pronajímatel dát nájemci výpověď bez výpovědní doby. U nájmu na dobu neurčitou výpověď nemusí být odůvodněna (s výjimkou výpovědi bez výpovědní doby).

Kdy může dát výpověď bez výpovědní doby **nájemce**? Jestliže vada věci ztěžuje zásadním způsobem užívání a přestože nájemce vadu oznámil řádně a včas, pronajímatel ji neodstranil. Také tehdy, když se věc stala nepoužitelnou k ujednanému (nebo obvyklému účelu) z důvodu, který není na straně nájemce. Takový způsob ukončení nájemního vztahu je přípustný i tehdy, je-li na věci třeba provést nezbytnou opravu a věc nelze vůbec užívat, nebo třetí osoba uplatňuje k věci své právo a pronajímatel neposkytl nájemci dostatečnou ochranu.

Kdy může dát výpověď bez výpovědní doby **pronajímatel**? Jestliže nájemce věc užívá způsobem, že se opotřebovává nad míru přiměřenou okolnostem nebo hrozí zničení věci a neuposlechne pronajímatele výzvu k nápravě, nebo nájemce změní věc bez souhlasu pronajímatele a neuvede ji na žádost pronajímatele do původního stavu. Stejně může pronajímatel postupovat, nezaplatil-li nájemce nájemné ani do splatnosti příštího nájemného (nutná výzva pronajímatele k nápravě). Také tehdy, porušuje-li nájemce zvlášť závažným způsobem své povinnosti, a tím působí pronajímateli značnou újmu, nebo nájemce umožnil nedovolený podnájem (tj. bez souhlasu pronajímatele).

Nájem bytu má svá specifika. Jeho účelem jsou pouze skutečné **bytové potřeby** nájemce. Kdyby si chtěl nájemce pronajmout byt k provozování malířského ateliéru, půjde o „obecnou“ nájemní smlouvu, nikoli o smlouvu nájemní k bytu. Protože bytové potřeby mají jen fyzické osoby, smí být nájemcem při zajišťování bytových potřeb bytu jen člověk. Ustanovení o nájmu bytu se ovšem nepoužijí tam, kde se nájem bytu sjednává k rekreaci nebo pro jiný zjevně krátkodobý účel (například letní byt, stáž, návštěva, studentský byt).

Nájem bytu musí být sjednán **písemně**. Absence písemné formy nečiní smlouvu vůči nájemci neplatnou. Nedodržení tohoto požadavku může namítnout jen nájemce, nikoli pronajímatel (ze zákona je tedy nedodržení písemné formy přičítáno k tíži pronajímatele). Nedostatek formy lze napravit dodatečným ujednáním v náležité formě; nájemcovo právo na uplatnění relativní neplatnosti smlouvy je ale omezeno, a to jen do doby, než začalo být ze smlouvy plněno (tj. nájemce začal bydlet).

Nájem bytu je charakteristický tím, že se v něm nájemce před pronajímatelem **chrání**. Chráněny jsou jakékoliv prostory (obydlí) pronajaté k bytové potřebě. Dalším projevem je širší uplatnění donucujících pravidel, od kterých se smluvní strany nemohou platně odchýlit. Pronajímatel je omezen při ukládání povinností nájemci a zcela zakázány jsou smluvní pokuty v neprospěch nájemce. Ochrana nájemce se projevuje též v tom, že pronajímatel může dát nájemci výpověď jen ze zákonných důvodů, jejichž výčet je v zákoně omezen, nebo v tom, že nájem bytu může po smrti nájemce přecházet na další osoby, aniž by se tím měnil obsah smlouvy.

Občanský zákoník zakazuje ujednání, kterými se „zkracují“ **nájemcova práva**. Jde o práva přiznaná zákonem výslovně – například chovat zvíře, přijímat kohokoliv ve své domácnosti, dát část bytu do podnájmu i bez souhlasu pronajímatele atp. Stejně tak si smluvní strany nesmějí ujednat (vzhledem k okolnostem nájmu) zjevně nepřiměřenou povinnost například zamykat dveře po západu slunce v klidné vilové čtvrti, označit dveře a zvonky svým jménem, uklízet všechny společné části domu, strpět příliš časté návštěvy pronajímatele „kontrolujícího“, zda je byt užíván řádně atp.

Z praxe: Věděli jste, že nastane návrat domovních řádů? Nájemce je totiž povinen dodržovat pokyny pro zachování náležitého pořádku obvyklého podle místních poměrů. Ty může pronajímatel vyjádřit buď ve smlouvě, faktickým pokynem, anebo právě domovním řádem, vyvěšeném v domě, na který postačí ve smlouvě jen odkázat.

Ohledně **nájemného** a úhrady záloh na služby platí, že výše nemusí být ve smlouvě sjednána, zákon stanoví podpůrné pravidlo pro její stanovení. Užívání bytů a nebytových prostor upravuje zvláštní zákon²³. Zvyšování či snižování nájemného v průběhu smluvního vztahu není tabu. Smluvní strany si mohou sjednat zvyšování nájemného. Nájemce má povinnost poskytnout jistotu (kauci), jestliže se na tom účastníci nájemní smlouvy dohodnou. Ohledně kaucí (jistoty) platí, že ji pronajímatel může požadovat ve výši maximálně šestinásobku měsíčního nájemného. Pronajímatel však nemusí ukládat peníze na zvláštní účet, může je použít na cokoli. Nájemce má jen pohledávku na vrácení peněz při skončení nájmu. Pronajímatel si může započíst vše, co mu nájemce z nájmu dluží, a nepotřebuje k tomu vykonatelné rozhodnutí soudu (rozhodce).

Podstatné změny se týkají **skončení nájmu výpovědí s výpovědní dobou**. Zákon stanoví náležitosti výpovědi, mezi které patří písemná forma a poučení o právu nájemce vznést proti výpovědi námitky; výpověď musí být odůvodněna.

4.10.4 Pacht

Zatímco nájemce je oprávněn pronajatou věc pouze **užívat**, pachtýř může propachtovanou věc též **požívat**. Pachtovní smlouvou se propachtovatel zavazuje přenechat pachtýři věc k dočasnému užívání a požívání a pachtýř se zavazuje platit za to propachtovateli pachtovné, nebo poskytnout poměrnou část výnosu z věci. Z této definice je patrné, že propachtovat lze pouze věc, která pachtýři přináší již ze své podstaty sama o sobě výnosy (plody, užitky). Typickým příkladem je **zemědělská půda**. Pronajmete-li někomu část louky, aby na ni umístil pojízdný stánek s občerstvením, jde stále o nájem. Nájemem se nájemci zakládá obligační dočasné užívací právo k pronajaté věci. To spočívá v nájemcově oprávnění využívat pronajatou věc k jeho osobní potřebě, aniž dojde k porušení podstaty pronajaté věci. Přenecháte-li mu ji dočasně za úplatu proto, aby ji zoral a pěstoval na ní zemědělské plodiny, jde už o pacht. Pacht se ovšem nevztahuje pouze na zemědělské pozemky. Pokud byste dočasně za úplatu jinému přenechali kompletně vybavený kiosk s občerstvením, šlo by opět o pacht.

Předmětem pachtu může být jen věc (část věci, soubor věcí – ovšem i právo), přinášející při řádném hospodaření **výnos**, ať už v podobě plodů, jak tomu je při pachtu zemědělského či lesního pozemku, nebo například stáda, anebo v podobě užitků, jak tomu je například

23) Zákon č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty

při propachtování podniku nebo domu s byty určenými k pronajímání. Pro pacht je typické právo pachtýře věc „požívat“, kde se i předpokládá určitá činnost pachtýře, aby výnosu dosáhl (v rámci toho i pachtýřovo právo přisvojit si veškerý výtěžek z plodonosné věci). Pacht tedy předpokládá **řádné hospodaření** s propachtovanou věcí, tj. její zpracovávání a působení na ni „vlastní pílí a přičiněním“. Proto není pachtem pouhé dočasné přenechání místností nebo jiného prostoru za úplatu k podnikatelské činnosti druhé smluvní strany, ale naopak je pachtem dočasné a úplatné přenechání místností sloužících vzhledem k jejich vybavení inventářem (nábytkem, nádobím, stroji, přístroji a dalšími zařízeními) k hostinské činnosti. Indikátorem pro rozlišení nájmu a pachtu ovšem není jen to, zda straně byl přenechán objekt zařízený vnitřním vybavením, anebo vyklizený, ale **hospodářský účel** závazku.

Pro **pachtovní smlouvu** pomocně platí ustanovení o nájmu, zákon však upravuje některé odlišnosti. Zákon o obcích ve výčtu dispozic s nemovitým majetkem obce, před nimiž je třeba zveřejnit **záměr**²⁴, na pacht nepamatuje. V současnosti tedy obce před uzavřením pachtovní smlouvy záměr zveřejňovat nemusí, ale **doporučuje se to**. Jde spíše o opomenutí zákonodárce a zákon o obcích bude v tomto směru v budoucnu novelizován. Zákon rovněž nespécifikuje orgán obce příslušný ke schvalování pachtovních smluv. Za dosavadního stavu je tímto orgánem rada obce v rámci svých „zbytkových pravomocí“; v obcích, kde se rada nevolí, pak starosta. Rada může tuto pravomoc přenést na starostu či obecní úřad a vyhradit si ji může též zastupitelstvo. I při uzavírání pachtovních smluv však platí zásady hospodárnosti²⁵. Zejména by tedy mělo být sjednáno pachtovné ve výši (alespoň) v místě a čase obvyklé.

Časté otázky

1. Při prodeji nemovitosti chceme v naší obci dát přednost zájemci, který sice nepodal nabídku s nejvyšší cenou, ale pro své rozhodnutí máme jiné objektivní důvody, související s prospěchem obce. Jak má obec postupovat? Podle zákona o obcích²⁶ platí, že 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. Toto ustanovení úzce souvisí s povinností obce nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně²⁷. Obec by tedy měla mít zájem na co možná nejvyšší finanční nabídce. Nicméně v odůvodněných případech lze upřednostnit i nabídky nižší²⁸. Znamená to tedy, že pokud se na zveřejněný záměr ozvou zájemci, kteří budou obci nabízet lepší podmínky než zájemce, kterého obec preferuje, není bezpodmínečně nutné finančně nejvý-

hodnějším nabídkám vyhovět. Můžete vyhovět i méně finančně zajímavým nabídkám, pokud to náležitě obhájíte a odůvodníte (například veřejným zájmem). Důvod je vhodné uvést přímo do příslušného usnesení, na základě kterého se prodej uskutečňuje.

2. Velmi složité majetkoprávní vztahy vznikají, když obec pronajímá svou nemovitost na několik desítek let, například areál koupaliště. Nájemce musí nemovitost udržovat, doplňovat vybavení, někdy i rekonstruovat. Přitom obec nechce nemovitost prodat. Jak v takovém případě má obec chránit své zájmy a majetek? Už při uzavírání takové smlouvy o pronájmu by obec měla dbát, aby v duchu ustanovení zákona o obcích byla smlouva pro ni obsahově co nejvýhodnější. Jakmile je smlouva uzavřena, pak podle zásady pacta sunt servanda (smlouvy se mají dodržovat) již nelze s případně nevýhodnými formulacemi nic dělat, s výjimkou možností stanovených zákonem. Na uzavírání smlouvy se vyplatí řádně se připravit, aby opravdu byla pro obec co nejvýhodnější (je například na zvážení, zda je pro obec výhodné uzavírat smlouvy na dlouhé časové úseky atd.).

3. Města mají často ve vlastnictví sportovní areály, které jsou provozně ztrátové. V zájmu podpory sportu pronajímají tyto areály sportovním organizacím za symbolickou cenu. Město i při tomto pronájmu hradí provozní výdaje, případně do zařízení i investuje. Je takový způsob nakládání s majetkem města slučitelný s obecnými zásadami hospodaření s obecním majetkem? Jak má zastupitelstvo odůvodnit rozhodnutí o takovém nakládání s majetkem? Vzhledem k povinnosti obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (včetně ochrany veřejného zájmu)²⁹ je taková praxe v zásadě možná. Záleží na prioritách obce, jak bude se svými prostředky nakládat. V praxi tedy záleží na míře vybalancování mezi povinnostmi obce pečovat o rozvoj obce a potřeby občanů a zároveň povinnostmi nakládat se svým majetkem (tzn. i finančními prostředky) účelně a hospodárně. Jestliže obec pronajímá svůj majetek za symbolickou cenu (tzn. za cenu nižší než je cena obvyklá), lze rozhodně doporučit, aby takový krok zdůvodnila účelem, který sleduje (například podpora místních sportovních aktivit).

24) § 39 odst. 1 zákona o obcích

25) § 38 zákona o obcích

26) § 39 odst. 2 zákona o obcích

27) § 38 odst. 1 zákona o obcích

28) Ministerstvo vnitra ve svých metodických materiálech uvádí: „Prvotním kritériem pro výběr nabídek by měla být nabídnutá kupní cena, pokud však existují legitimní důvody, lze vybrat i jinou, z ekonomického hlediska méně výhodnou nabídku. Takovými důvody může být například dlouhodobé užívání nemovitosti kupujícím, výhodnost pro obec z hlediska veřejného zájmu, náprava předchozích pochybení v majetkoprávních úkonech obce apod.“

29) § 2 odst. 2 zákona o obcích

Související předpisy

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Literatura a užitečné odkazy

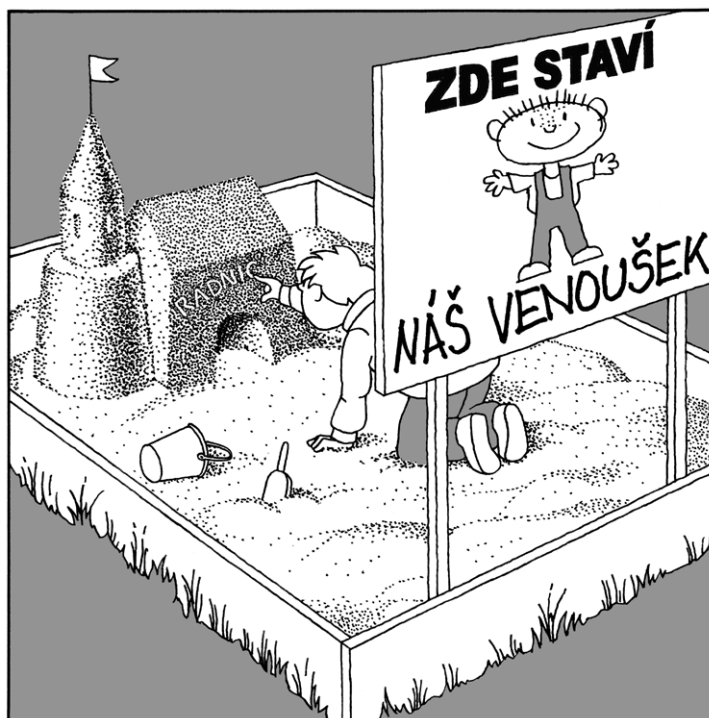
- Břeň, J., in Obec a finance: Základní principy hospodaření obce; 2011
- Furek, A., K právní úpravě dispozic s obecním majetkem; Bulletin advokacie 2006/3
- Havlan, P., Majetek územních samosprávných celků v teorii a v praxi; Praha: Linde Praha a. s., 2013, s. 343
- Havlan, P., Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. Praha: C. H. Beck, 2008
- Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
- Hendrych, D. a kol., Právní slovník, Praha 2009
- Kabelková, E., Dejllová, H., Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 616 s.
- Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice; Praha: C. H. Beck; 2003
- Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva; Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s.; 2010, s. 392
- Ministerstvo vnitra ČR: metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 7.1 k nakládání s obecním majetkem podle právního stavu k 1. 6. 2014 (<http://www.mvcr.cz/odk>)
- Pospíšil, P. a kol., Právní osoby obcí krajů. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 280 s.
- Spáčil, J. a kol., Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, 1276 s.
- Svejkský, J., Svejkská, J., Kabelková, E., Jirásková, T., Šlauf, T., Faist, O., Přívara, M., Šilhavý, M., Svatoš, M., Srovnání Nového občanského zákoníku a předchozí právní úpravy, 1. vydání; 2013; C. H. Beck
- Štandera, J., Smlouva o dílo v novém občanském zákoníku. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 191 s.
- Tichý, L., Obecná část občanského práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 390 s.
- Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S., Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, 876 s.
- <http://www.elaw.cz/>
- <http://www.epravo.cz/>
- <http://www.ipravník.cz/>
- <http://www.smocr.cz/>

5 Veřejné zakázky

Mgr. Václav Kacálek

Mgr. Robert Pergl

Během vašeho čtyřletého mandátu v zastupitelstvu nepochybně nastanou situace, kdy obec bude muset koupit nezbytné zařízení, stavebně upravit nebo dokonce vybudovat objekt či místní komunikaci, využít službu odborníků. Z médií sice víte o ostudných aférách s veřejnými zakázkami, ale neopouští vás představa, jak rychle a jednoduše s využitím známých a místních firem případný nákup pro obec uskutečnit. Následující řádky nejspíš představu o jednoduchosti zkomplikují, ale mohou uchránit vaši obec před neuváženými kroky v této stále ostřeji sledované oblasti.



Při výběru vhodných dodavatelů zboží, služeb nebo stavebních prací nemá obec možnost zcela volného výběru, ale s ohledem na své postavení veřejného zadavatele musí postupovat cestou veřejné zakázky. Právní úprava veřejného zadávání je v České republice obsažena v zákoně o veřejných zakázkách¹ (ZVZ), do něhož byly zapracovány příslušné předpisy Evropské unie². Zákon stanovuje postupy při zadávání veřejných zakázek, vymezuje důležité pojmy, členění zakázek, povinnosti zadavatelů jakož i jednotlivých uchazečů v rámci zadávacích řízení, zároveň i dohled nad dodržováním paragrafů.

5.1 Vymezení pojmů a zásady postupu zadavatele

Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka uskutečněná na základě smlouvy mezi zadavatelem (například obcí) a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je poskytnutí dodávek nebo služeb nebo provedení stavebních prací, a to vždy za úplatu³.

Veřejným zadavatelem jsou rovněž územní samosprávné celky – tedy obce a kraje, jakož i jimi zřízené příspěvkové organizace⁴. Veřejným zadavatelem jsou dále i Česká republika, státní příspěvkové organizace, jakož i další právnické osoby, které jsou veřejnými zadavateli financovány, ovládány či spravovány. V případě obcí tak jde o organizace typu nemocnice a školy, technické služby, dopravní podnik, domy s pečovatelskou službou, správce obecního majetku apod.

Při zadávání veřejných zakázek jste jako veřejní zadavatelé podle ZVZ povinni dodržovat pravidla, která se uplatňují vždy, bez ohledu na druh zakázky nebo zadávacího řízení. Tato pravidla se uplatní při přípravě zadávacích podmínek, v průběhu zadávacího řízení i při uzavírání smlouvy. Musí se aplikovat u veřejných zakázek nadlimitních, podlimitních i zakázek malého rozsahu. Jde zejména o zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákaz diskriminace⁵.

Zásadou transparentnosti se řídíme při zadání zakázky, a to tak, že se postaráme o co nejvyšší míru průhlednosti zadávacího řízení, což současně poskytuje možnost následně přezkoumat jeho zákonnost. K transparentnosti slouží například povinnost zveřejnit předepsané dokumenty či informace na profilu zadavatele nebo ve Věstníku veřejných zakázek, dále povinnost zveřejnit uzavřené smlouvy a výši skutečně uhrazené ceny. Nutno také stanovit jasná kritéria, podle kterých se budou nabídky uchazečů hodnotit, jakož i řádně odůvodnit veškerá zadavatelova rozhodnutí.

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

2) 2004/17/ES

3) § 7 zákona o veřejných zakázkách

4) § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách

5) § 6 zákona o veřejných zakázkách

Zásadou rovného zacházení rozumíme stejný způsob jednání zadavatele se všemi dodavateli. Je tedy nutné se vyvarovat jakéhokoli zvýhodnění či naopak znevýhodnění některého z potenciálních dodavatelů.

Zákaz diskriminace zde znamená nepřipustnost takového jednání zadavatele, kterým by bezdůvodně diskriminoval některého z dodavatelů. To se může dít zejména nastavením neopodstatněných zadávacích podmínek (požadavky na kvalifikaci, obchodní podmínky aj.), které dodavatele vyloučí z možnosti účastnit se zadávacího řízení a tedy i z možnosti uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku. V praxi jde často o přísné kvalifikační podmínky, splnitelné pouze pro předem vybraný okruh dodavatelů, které ovšem s ohledem na předmět veřejné zakázky a požadavky na budoucího dodavatele nemají své opodstatnění.

Nad rámec zmíněných zásad lze doplnit ještě **zásadu 3E**. Smyslem zadání veřejné zakázky je zajistit statek, který zadavatel skutečně potřebuje k plnění svých úkolů tak, aby uspokojil jeho potřebu (účelnost) za co nejnížší cenu (hospodárnost), respektive za nejnížší cenu připadající na jednotku užitečnosti (efektivnost). Jde tedy o to, aby zadavatel se svými prostředky ekonomicky a smysluplně nakládal⁶. Tyto zásady jsou promítnuty kromě ZVZ i v rámci dalších právních předpisů⁷. V našem případě má obec jako zadavatel povinnost při posuzování ekonomické výhodnosti stanovit dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala **vztah užitné hodnoty a ceny**.

5.2 Dělení veřejných zakázek

• Podle předmětu plnění

- a) veřejné zakázky na dodávky⁸ – jde zejména o pořízení věci (zboží) na základě kupní smlouvy;
- b) veřejné zakázky na stavební práce⁹ – typicky zhotovení stavby podle smlouvy o dílo;
- c) veřejné zakázky na služby¹⁰ – podle negativního vymezení ZVZ jde o veřejnou zakázku, která není zakázkou na dodávky ani na stavební práce.

U každé veřejné zakázky je vždy třeba rozhodnout, pod který z uvedených druhů ji podřadit. Není přitom možné, aby jedna veřejná zakázka byla zároveň podřazena pod více druhů.

• Podle výše předpokládané hodnoty

Fakt, zda jde o zakázku nadlimitní, podlimitní či zakázku malého rozsahu, je důležitý pro další postup zadavatele v rámci zadávacího řízení (zejména možnost volby určitého druhu zadávacího řízení a s tím související povinnosti zadavatele v jeho průběhu). V případě územních samosprávných celků (obcí a krajů) dělíme

veřejné zakázky podle předpokládané výše jejich hodnoty (vždy bez DPH) na:

- a) veřejné zakázky nadlimitní – s předpokládanou hodnotou minimálně 5 244 000 Kč v případě dodávek a služeb a minimálně 131 402 000 Kč v případě stavebních prací;
- b) veřejné zakázky podlimitní – s předpokládanou hodnotou minimálně **2 mil. Kč** v případě dodávek a služeb a minimálně **6 mil. Kč** v případě stavebních prací, nedosahující však finančního limitu pro veřejné zakázky nadlimitní;
- c) veřejné zakázky malého rozsahu – s předpokládanou hodnotou **pod 2 mil. Kč** v případě dodávek a služeb a **pod 6 mil. Kč** v případě stavebních prací¹¹.

Zákon zná rovněž pojem „významná veřejná zakázka“¹². Tou se v případě územních samosprávných celků rozumí veřejná zakázka s předpokládanou hodnotou minimálně **50 mil. Kč**. V případě těchto zakázek stanoví zákon pro zadavatele další povinnosti – mj. povinnost předložit její odůvodnění ke schválení zastupitelstvu (schválení zastupitelstvem je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení), nebo povinné prodloužení minimálních lhůt v rámci zadávacího řízení o polovinu.

Pouze v případě veřejných zakázek malého rozsahu není obec jako veřejný zadavatel povinna postupovat podle ZVZ, je však stále povinna dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákaz diskriminace. Postup při zadání veřejných zakázek malého rozsahu si může obec upravit vnitřním předpisem (směrnicí), ve které stanoví například pravidla pro zveřejnění, počet oslovených dodavatelů apod.

5.3 Zadávací řízení

Šest druhů zadávacích řízení upravuje závazný procesní postup zadavatele při zadání nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky:

- otevřené řízení,
- užší řízení,
- jednací řízení s uveřejněním,

6) Kniha, Ministerstvo pro místní rozvoj, Metodika zadávání veřejných zakázek, právní stav k 1.10.2013, str. 8

7) Například zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

8) § 8 zákona o veřejných zakázkách

9) § 9 zákona o veřejných zakázkách

10) § 10 zákona o veřejných zakázkách

11) Podrobnosti v § 12 zákona o veřejných zakázkách a v nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách

12) § 16a zákona o veřejných zakázkách

- jednací řízení bez uveřejnění,
- soutěžní dialog,
- zjednodušené podlimitní řízení.

Volba druhu zadávacího řízení nezáleží na libovůli zadavatele, ale především na splnění zákonných podmínek pro možnost jejich použití. Otevřené řízení a užší řízení je zadavatel oprávněn využít vždy, použití zbývajících druhů zadávacích řízení však už vyžaduje splnění dalších zákonem stanovených podmínek¹³.

Průběh řízení, úkony, základní povinnosti zadavatele

Předběžné oznámení

Alespoň jeden měsíc před zahájením zadávacího řízení v případě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky je veřejný zadavatel povinen, až na určité výjimky, uveřejnit předběžné oznámení, jehož součástí je odůvodnění účelnosti veřejné zakázky¹⁴. Podrobnosti rozsahu odůvodnění stanoví prováděcí předpis¹⁵.

Zahájení

Zadávací řízení se zahajuje v závislosti na druhu zadávacího řízení buď odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění, nebo odesláním výzvy o zahájení zadávacího řízení¹⁶. Oznámení o zahájení zadávacího řízení je zadavatel v případě podlimitních veřejných zakázek povinen uveřejnit ve Věstníku veřejných zakázek¹⁷ a v případě nadlimitních veřejných zakázek navíc i v Úředním věstníku Evropské unie (TED).

Dokumentace

Zadávací dokumentaci tvoří soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele, které vymezují předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky¹⁸. Minimálně požadovaný obsah zadávací dokumentace vymezuje zákon¹⁹.

V rámci volitelného obsahu může být zařazen například požadavek zadavatele, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval části veřejné zakázky, které má v úmyslu zadat subdodavatelům, a aby rovněž uvedl identifikaci každého subdodavatele. Současně si zadavatel může vyhradit, aby určitou část zakázky plnil přímo dodavatel bez možnosti jejího „přeprodání“ a aby budoucí plnění zakázky bylo možné ze strany subdodavatelů.

Kvalifikace uchazečů²⁰

Kvalifikací se rozumí způsobilost dodavatele k plnění dané veřejné zakázky. Při stanovování kvalifikačních předpokladů je zadavatel vázán zněním zákona a je povinen omezit rozsah požadované kvalifikace pouze na informace a doklady, které bezprostředně souvisejí s předmětem veřejné zakázky. V žádném pří-

padě není zadavatel oprávněn stanovit takové kvalifikační předpoklady, které by podstatně omezily hospodářskou soutěž.

Požadavky na prokázání náležité kvalifikace stanoví zadavatel v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, podrobněji je potom lze vymezit v kvalifikační nebo zadávací dokumentaci.

Kvalifikovaným pro splnění veřejné zakázky je dodavatel, který:

- a) splní základní kvalifikační předpoklady podle ZVZ;
- b) splní profesní kvalifikační předpoklady podle ZVZ;
- c) předloží čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku;
- d) splní technické kvalifikační předpoklady podle ZVZ²¹.

Veřejný zadavatel je obecně povinen požadovat na dodavateli, aby prokázal splnění kvalifikace (pokud ZVZ nestanoví jinak). Dodavatel předkládá doklady prokazující splnění kvalifikace v prosté kopii (opět za předpokladu, že ZVZ nestanoví jinak). Požaduje-li však zadavatel před uzavřením smlouvy předložit jejich originály nebo úředně ověřené kopie, je uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva, povinen je předložit.

Zadávali-li zadavatel veřejnou zakázku v režimu zjednodušeného podlimitního řízení, prokazuje se splnění kvalifikačních předpokladů formou čestného prohlášení. Originály nebo úředně ověřené kopie dokladů je zadavateli povinen předložit pouze vítězný uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva.

Dodavatel je obecně povinen prokázat splnění kvalifikace ve lhůtě pro podání nabídek (otevření řízení) respektive ve lhůtě pro podání žádosti o účast (užší řízení, jednací řízení s uveřejněním)²². Zákon dává rovněž veřejnému zadavateli možnost požadovat po dodavateli, aby v přiměřené lhůtě písemně objasnil předložené informace či doklady, nebo aby předložil další informace či doklady prokazující splnění kvalifikace. V takovém případě mohou skutečnosti rozhodné pro splnění kvalifikace nastat až po lhůtě k prokázání splnění kvalifikace.

13) § 21 a následující zákona o veřejných zakázkách

14) § 86 zákona o veřejných zakázkách

15) Vyhláška č. 232/2012 Sb., ze dne 25. června 2012 o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky

16) § 26 zákona o veřejných zakázkách

17) Viz www.vestnikverejnychzakazek.cz.

18) § 44 a násl. zákona o veřejných zakázkách

19) Zejména § 44 odst. 3 a 4 zákona o veřejných zakázkách

20) § 50 a násl. zákona o veřejných zakázkách

21) § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

22) § 52 zákona o veřejných zakázkách

Zákon dále umožňuje prokázat splnění kvalifikace pomocí subdodavatele²³ či podáním společné nabídky²⁴.

Otevírání obálek

Ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek je zadavatel povinen přistoupit k otevírání obálek²⁵. K tomu ustanoví nejméně tříčlennou komisi. Komisi je nutné ustanovit před uplynutím lhůty pro podání nabídek. Funkci a úkoly komise pro otevírání obálek však lze svěřit i hodnotící komisi – viz dále.

Zadavatel ani komise nesmí otevřít obálku obsahující nabídku před uplynutím lhůty pro podání nabídek. Za situace, kdy by zadavatel obdržel ve lhůtě pro podání nabídek pouze jednu nabídku, se obálka, až na stanovené výjimky²⁶, **neotevírá** a zadavatel je povinen o této skutečnosti vyrozumět uchazeče.

Hodnotící komise

Pro posouzení a hodnocení nabídek ustanoví zadavatel nejméně pětičlennou hodnotící komisi²⁷, z níž je alespoň jeden člen zástupcem zadavatele, a za každého jmenuje také jednoho náhradníka. Je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, musí mít hodnotící komise nejméně jednu třetinu členů s příslušnou odborností ve vztahu k předmětu veřejné zakázky.

U každého člena hodnotící komise se předpokládá jeho nepodjatost ve vztahu k veřejné zakázce a ve vztahu k jednotlivým uchazečům.

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 nabídku²⁸. Pokud nabídky některé z těchto požadavků nesplňují, musí je zadavatel vyřadit. V případě nejistoty může hodnotící komise požádat uchazeče o písemné vysvětlení nabídky, případně může uchazeče přímo pozvat na jednání hodnotící komise, aby svou nabídku vysvětlil.

Hodnocení nabídek

U nabídek, které komise pro otevírání obálek nebo hodnotící komise nevyřadila, přistoupí komise k hodnocení podle předem stanovených kritérií. O posouzení a hodnocení nabídek pořídí hodnotící komise písemnou zprávu²⁹.

Všem uchazečům, jejichž nabídky byly předmětem posouzení, je zadavatel až do uzavření smlouvy povinen umožnit na jejich žádost nahlédnout do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek a pořídit si z ní výpis, kopie nebo její opis.

Výběr nejvhodnější nabídky

Zadavatel rozhodne o výběru nejvhodnější nabídky toho uchazeče, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější nebo jako nabídka s nejnížší nabídkovou cenou³⁰. Do pěti pracovních dnů po tomto rozhodnutí odešle zadavatel oznámení o výběru nejvhodnější nabídky všem dotčeným zájemcům a všem dotčeným uchazečům.

Uzavření smlouvy a oznámení o výsledku zadávacího řízení

Zadavatel uzavře smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, nejdříve však po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.

Do patnácti dnů od uzavření smlouvy je veřejný zadavatel povinen odeslat oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění.

Zrušení zadávacího řízení

Zrušení zadávacího řízení nezávisí na libovůli veřejného zadavatele, ale podléhá zákonným pravidlům. Ta určují, kdy zadavatel má **možnost** a kdy **povinnost** zadávací řízení zrušit³¹. Možnost zrušit zadávací řízení má zadavatel například v případě, kdy odpadnou důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel nemohl předvídat a ani je nezpůsobil.

Povinnost bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení má zadavatel například za situace, kdy nebyly ve stanovené lhůtě podány žádné nabídky nebo kdy byli z účasti v zadávacím řízení vyloučeni všichni dodavatelé. Tato povinnost platí rovněž v případě, že zadavatel obdržel pouze jednu nabídku nebo kdy po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jediná, byť by se mohlo jednat o nabídku vhodnou a pro zadavatele výhodnou³².

Písemná zpráva zadavatele

O každé veřejné zakázce je zadavatel povinen vyhotovit písemnou zprávu obsahující zákonem stanovené údaje, a tu pak nejpozději do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení uveřejnit na svém profilu zadavatele³³.

23) § 51 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách

24) § 51 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách

25) § 71 zákona o veřejných zakázkách

26) § 84 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 71 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách

27) § 74 zákona o veřejných zakázkách

28) § 76 zákona o veřejných zakázkách

29) § 80 zákona o veřejných zakázkách

30) § 81 zákona o veřejných zakázkách

31) § 84 zákona o veřejných zakázkách

32) Výjimkou je postup zadavatele podle § 71 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách.

33) § 85 zákona o veřejných zakázkách

Uveřejňování smluv a informací

V souladu se zásadou transparentnosti je zadavatel v rámci zadávacího řízení ale i po jeho skončení povinen uveřejnit na svém profilu zadavatele celou řadu dokumentů a informací. Jde zejména o:

- písemnou výzvu k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ve zjednodušeném podlimitním řízení³⁴,
- odůvodnění veřejné zakázky³⁵,
- textovou část zadávací dokumentace³⁶,
- dodatečné informace³⁷,
- rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo rozhodnutí o vyloučení uchazeče v případech, že si to vyhradí v zadávacích podmínkách u zjednodušeného podlimitního řízení³⁸.

Po ukončení zadávacího řízení zadavatel dále zveřejní na svém profilu zadavatele následující dokumenty a informace:

- veškeré smlouvy uzavřené na veřejné zakázky s cenou nad 500 000 Kč, včetně všech jejich změn a dodatků, a to do 15 dnů od jejich uzavření,
- v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky, a to nejpozději do 90 dnů od splnění smlouvy,
- v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek seznam subdodavatelů dodavatele veřejné zakázky, kterým bylo dodavatelem za plnění subdodávky uhrazeno více než 10 % z ceny zakázky, a to opět nejpozději do 90 dnů od splnění smlouvy³⁹.

Profillem zadavatele se rozumí elektronický nástroj, jehož prostřednictvím zadavatel uveřejňuje zákonem požadované informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám a který zároveň umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup. Požadavky na náležitosti profilu zadavatele stanoví prováděcí právní předpis⁴⁰. Vedle profilu zadavatele slouží pro uveřejňování zákonem požadovaných informací i Věstník veřejných zakázek, který je součástí informačního systému veřejné správy a jehož správcem je Ministerstvo pro místní rozvoj.

5.4 Hodnotící kritéria

Obec – zadavatel samozřejmě usiluje o nejvýhodnější výsledek veřejné zakázky. Pro výběr nejvhodnějšího dodavatele hrají podstatnou roli hodnotící kritéria. Nabídky lze hodnotit

- a) podle ekonomické výhodnosti nabídky,
- b) podle nejnižší nabídkové ceny⁴¹.

Je na vás – zadavatelích, zda budete preferovat pouze nejlevnější nabídku, či zda přihlédnete i ke kvalitě

plnění. V tom případě byste brali v úvahu i „mimocevná“ kritéria (ekonomická výhodnost nabídky).

Rozhodne-li se zadavatel pro ekonomickou výhodnost nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria, která budou vyjadřovat vztah užitné hodnoty a ceny a která se současně budou vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Kromě nabídkové ceny jimi mohou být například kvalita plnění, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. Zadavatel stanoví jednotlivým dílčím hodnotícím kritériím rovněž jejich váhu (důležitost), případně uvede dílčí hodnotící kritéria v seřazeném pořadí podle významu, který jim přisuzuje.

5.5 Mimořádně nízká nabídková cena

Co do své povahy má institut mimořádně nízké ceny sloužit jako obrana (pojistka) zadavatele v případech, kdy uchazeč s cílem zvítězit ve výběrovém řízení na veřejnou zakázku předloží cenu, za kterou není možno zakázku uskutečnit. V takových případech hrozí nebezpečí, že finanční potíže uchazeče o zakázku znemožní splnění smlouvy, nebo se cena takové zakázky, i když je to v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, dodatečně zvýší⁴². Proto hodnotící komise při posuzování nabídek uchazečů z hlediska splnění zadávacích podmínek posoudí též výši nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Jestliže nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, musí si hodnotící komise vyžádat od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro výši nabídkové ceny podstatné. Komise je také oprávněna přizvat si uchazeče na své jednání, aby vysvětlil předložené zdůvodnění.

Hodnotící komise může například shledat, že objektivní příčinou mimořádně nízké ceny je využití nové technologie, která je schopna výrazně šetřit náklady dodavatele spojené s uskutečněním zakázky⁴³.

V případě, že uchazeč písemně neodůvodní mimořádně nízkou nabídkovou cenu ve stanovené lhůtě,

34) § 38 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách

35) § 156 zákona o veřejných zakázkách

36) 48 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

37) § 49 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách

38) § 81 odst. 4, § 60 odst. 2 a § 76 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách

39) § 147a zákona o veřejných zakázkách

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

41) § 78 zákona o veřejných zakázkách

42) Kniha: Jurčík, R., Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 479 s.

43) Další příklady odůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny viz § 77 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách

nedostaví se k podání vysvětlení nebo posoudí-li hodnotící komise jeho zdůvodnění jako neopodstatněné, musí být jeho nabídka vyřazena.

5.6 Pravomoci při zadávání veřejné zakázky

Hlavním předpisem k určení pravomocí v rámci organizační struktury zadavatele – obce při zadávání veřejných zakázek je zákon o obcích⁴⁴.

Obec navenek zastupuje starosta, v zákonem stanovených případech však jeho jednání může vyžadovat schválení rady nebo zastupitelstva obce s tím, že bez takového schválení jsou neplatná. Vnitřním předpisem obce lze současně nastavit dostatečné kontrolní mechanismy tak, aby se na rozhodování o veřejných zakázkách s vyšší předpokládanou hodnotou podílelo více lidí, či aby k jejich zadání byl oprávněn například pouze starosta či vedoucí příslušného odboru.

5.7 Pomoc při přípravě veřejné zakázky – administrátor

S ohledem na složitost problematiky veřejných zakázek vám doporučujeme obrátit se při jejich přípravě a zadání na příslušné odborníky, zvláště jde-li o složitější předmět plnění, veřejnou zakázku s vyšší předpokládanou hodnotou nebo o veřejnou zakázku financovanou z evropských fondů.

V případě, že zadavatel nechce nebo nemůže (ať již z kapacitních, odborných či jiných důvodů) uskutečnit veřejnou zakázku vlastními silami, může se v rámci zadávacího řízení nechat zastoupit jinou osobou⁴⁵, tzv. administrátorem veřejné zakázky⁴⁶. Tímto zastoupením však není dotčena odpovědnost zadavatele za dodržování ZVZ. Také při výběru případného administrátora veřejné zakázky je tedy na místě ostražitost. Samozřejmě by mělo být jeho pojištění odpovědnosti pro případ způsobené škody, dostatečná profesní způsobilost (praxe, reference) a odbornost (vysoká školské vzdělání právního směru).

5.8 Budoucnost – nová evropská směrnice

Evropský parlament a Rada přijaly počátkem roku 2014 po více než dvouletém legislativním procesu nové zadávací směrnice, které upravují zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí⁴⁷. K navrhovaným změnám v případě veřejných zakázek patří například:

- zjednodušené prokazování kvalifikace,
- preference kvality před nejnižší cenou,
- možnost hodnocení kvalifikace (dnes výslovně zakázáno),
- rozšíření možnosti změny smluv uzavřených na veřejnou zakázku, respektive zadávání víceprací.

Česká republika je povinna včlenit uvedené směrnice do českého právního řádu ve lhůtě dvou let od jejich zveřejnění, v daném případě nejpozději do 17. dubna 2016. Lze předpokládat, že se navrhované změny budou řešit cestou zcela nového zákona o veřejných zakázkách.

Časté otázky

1. Jak dlouho a které dokumenty je zadavatel povinen uchovávat? Zadavatel je povinen uchovávat veškerou dokumentaci vzniklou v souvislosti se zakázkou a záznamy o elektronických úkonech související s její realizací zakázky po dobu 10 let od uzavření smlouvy, její změny nebo od zrušení zadávacího řízení (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak). Je-li veřejná zakázka financována z některého z evropských fondů, je nutno se řídit i pravidly příslušného programu, ze kterého jsou finanční prostředky čerpány⁴⁸.

2. Jak stanovíme předpokládanou hodnotu veřejné zakázky? Zadavatel může předpokládanou hodnotu stanovit na základě své předchozí zkušenosti s obdobným plněním a dále může průzkumem trhu zjistit informace o ceně zakázek stejného nebo podobného předmětu plnění. Při určování předpokládané hodnoty zakázky je zadavatel povinen postupovat hospodárně, zboží a služby pořizovat za cenu obvyklou v místě plnění zakázky⁴⁹.

3. Může mít více uchazečů stejného subdodavatele? Pokud je subdodavatel, pomocí kterého uchazeč hodlá prokázat část kvalifikace, subdodavatelem více dodavatelů, není takový postup v rozporu se zákonem. Takový subdodavatel však již sám nebo společně s jiným nesmí podat samostatnou nabídku⁵⁰.

Nejčastěji kladené otázky k veřejným zakázkám naleznete rovněž na webových stránkách www.portal-vz.cz, spravovaných Ministerstvem pro místní rozvoj, které poskytují rovněž metodickou podporu při aplikaci příslušného zákona.

44) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

45) § 151 zákona o veřejných zakázkách

46) Blíže např. Komora administrátorů veřejných zakázek (KAVZ), www.kavz.cz

47) Směrnice č. 2014/24/EU, 2014/25/EU a 2014/23/EU

48) § 155 zákona o veřejných zakázkách

49) § 13 – 16 zákona o veřejných zakázkách

50) § 69 odst. 2 a 3 zákona o veřejných zakázkách

Související předpisy

- směrnice č. 2004/17/ES
- směrnice č. 2004/18/ES
- směrnice č. 2014/23/EU
- směrnice č. 2014/24/EU
- směrnice č. 2014/25/EU
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách
- vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele
- vyhláška č. 232/2012 Sb., z 25. června 2012 o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky

Literatura, užitečné odkazy

- Ministerstvo pro místní rozvoj: Metodika zadávání veřejných zakázek, právní stav k 1. 10. 2013
- Jurčík, R., Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- Internet: Komora administrátorů veřejných zakázek, základní informace, www.kavz.cz
- Internet: Fórum veřejné zakázky kvalitně, www.fvzk.cz
- Internet: Portál o veřejných zakázkách a koncesích, www.portal-vz.cz
- Internet: Věstník veřejných zakázek, www.vestnikverejnychzakazek.cz

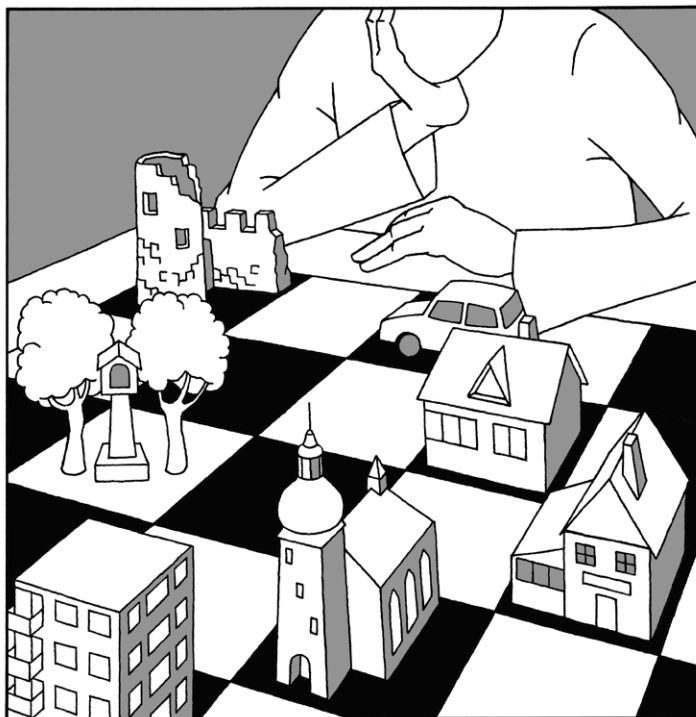
6 Strategické plánování a řízení, územní rozvoj obce

Ing. David Koppitz

Ing. Sylva Kováčiková

„Tak jsem chtěl synovi postavit dům. Mám krásný pozemek za naší zabradou na konci obce. Za svoje peníze bych se chtěl postarat o něj a jeho novou rodinu. Po té naší obci nic nechci. A oni, že to nejde... Prý pozemek je v nezastavěném území, že se tam někde budou dělat nějaké pozemkové úpravy, že je tam snad nějaký biokoridor. Kdo tomu má rozumět? A obec? Jak to vůbec řídí? Co vlastně plánují v dalších letech? Ve vedlejší vesnici soutěží o nejhezčí úpravu jejich návsi a chtějí tam nějak regulovat opravy domů. Ti se aspoň starají. U nás se nic neděje. A když po obci člověk jednou něco chce, řeknou, že to nejde.“

Stesky občanů, s nimiž se obec musí umět vypořádávat, mají různé podoby. Jsou oprávněné, nebo ti lidé jen nemají dostatek informací? Obojí může být pravda.



V obci však platí **stavební zákon**¹. A ten, jako řada dalších zákonů v této zemi, není mnohdy jednoduchý pro odborníky, natož pro laiky. Navíc je zapotřebí ho číst ve znění pozdějších novel a souvisejících právních předpisů². Dalšími nejdůležitějšími souvisejícími předpisy jsou **zákon o vyvlastnění** a také **správní řád**.

Stavební zákon zásadním způsobem vstupuje do života našich obcí a jeho občanů. V úvodu zmíněná srážka soukromého bohulibého záměru občana s překážkami mohou mít dvě příčiny: buď obec obyvatele nedostatečně informuje, nebo sama obec není řízena srozumitelně a strategicky. Důležité je tedy občany informovat a vědět, s čím jak budu v obci nakládat. A to jde jen stěží bez strategického plánu obce v návaznosti na územní plán.

6.1 Územně plánovací dokumentace

Při plánování rozvoje obce se zastupitel může ptát: **Co má být dříve, územní plán či strategický plán?** Otázka je v podstatě bezpředmětná. Obvykle totiž

jeden z dokumentů už existuje a druhý by měl ten první respektovat. Oba se přitom navzájem ovlivňují.

Pro strategický plán jsou určující a nezbytné limity území – zdrojem je územně plánovací dokumentace, případně územně analytické podklady. Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území – zdrojem může být jedině strategický plán.

Z hlediska **územního plánování** existuje zákonná povinnost **respektovat vyšší úroveň**. Podobně jako obec musí při svém územním plánování respektovat krajské zásady územního rozvoje, musí pak krajské zásady respektovat politiku územního rozvoje na úrovni

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

2) Vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, Vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, Vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu

státu. Platí však, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména podávání připomínek k vyšší úrovni.

Z hlediska dokumentů **regionálního rozvoje** tomu tak není. Program rozvoje kraje je sice pro kraj povinný³, respektování vyšší úrovně dokumentů **není však závazné**. Je jen na úrovni doporučení. Totéž platí pro vazbu kraj – obec. **Obce nemusí vycházet z Programu rozvoje kraje**. To však neznamená, že by se s ním obce neměly seznámit a jeho základní směry reflektovat!

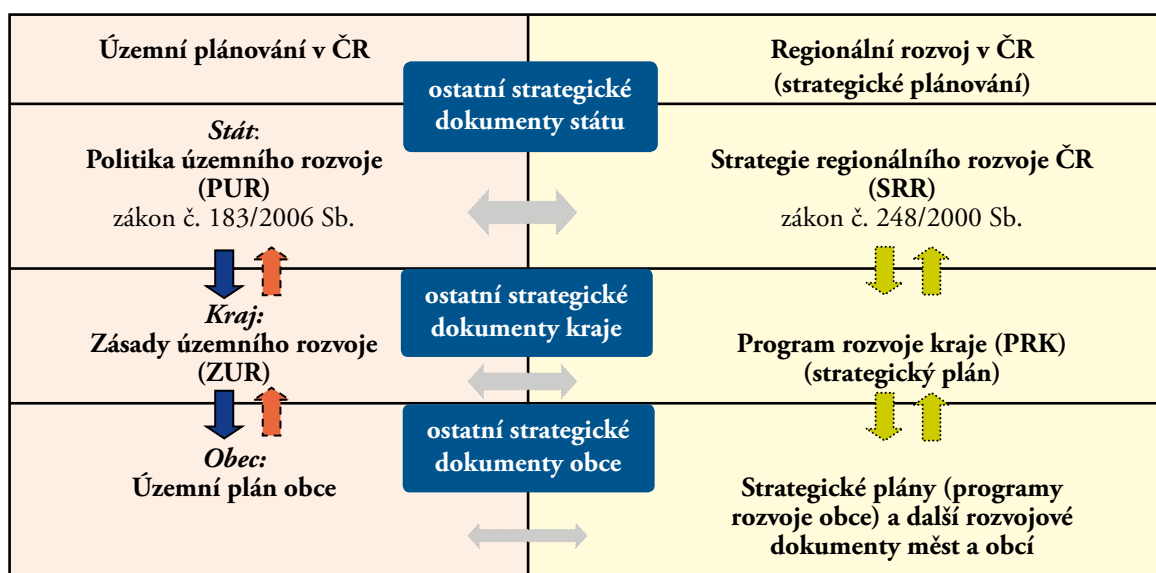
Územní plán je vedle strategického plánu nejdůležitějším nástrojem územního i strategického plánování v obci. Zásadním způsobem určuje koncepci jejího územního rozvoje. V souladu se strategií obce vymezuje zastavěné území, zastavitelné plochy, plochy pře-

případné změny územního plánu, pokud jeho pozemek skutečně není v zastavěném území. Na stavebním úřadě projednává konkrétní podmínky stavby, jakými jsou územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení apod.

Základním úkolem územního rozvoje je rovněž vytvářet v území **podmínky pro udržitelný rozvoj**, chránit přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, vymezovat veřejný zájem na využití území, územní prevenci katastrof, územní podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn apod.

V řadě případů dochází ke kolizím **mezi právem a zájmem vlastníků** nakládat s vlastním majetkem a **právy a péčí o kulturní a krajinné bohatství** nebo

6



Zdroj: Kašparová-Půček. *Kohezní politika: Osídlení v České republice*. 2009

stavby, plochy pro veřejně prospěšné stavby, plochy pro veřejně prospěšná opatření, plochy pro územní rezervy a stanovuje podmínky využití těchto ploch. Územní plán v podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. **Bez pořízení územního plánu nelze v obci vymezit plochy pro novou výstavbu.** Ta je v tomto případě možná pouze v zastavěném území. Územní plán je v řadě případů podmínkou pro poskytování prostředků z veřejných rozpočtů. Umožňuje uplatnit předkupní právo a vyvlastnění pozemků nezbytných pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

Z praxe: Kam tedy má zajít občan, který si stěžoval v úvodu naší kapitoly? Má zajít na obec nebo na stavební úřad? Informaci o zařazení pozemku pro stavbu rodinného domu pro svého syna najde na obecním úřadě. Na obecním úřadě rovněž může ihned projednat podmínky

péči o zdravé životní podmínky. Jestliže mají být tato práva účinně chráněna, musí být územní plánování trvalým dialogem mezi jednotlivými občany a jejich sdruženími, respektive veřejností, vlastníky a podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zpracovateli územního nebo regulačního plánu. Posláním je dosáhnout **přiměřené shody** všech, kdo využívají území obce, stanovit podmínky pro kvalifikované rozhodování o vývoji, správě a o způsobech utváření tohoto území. Územní plánování má vytvářet **otevřený informační systém** o území a jeho vývoji a zároveň **právní rámec** pro správu území ve správním rozhodování.

Posláním je poskytovat právní jistotu občanům a určitost vztahů, do nichž vstupují.

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

Stavební zákon svěřuje do základní působnosti obce

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

Náklady s těmito činnostmi spojené hradí obvykle obec sama. Náklady spojené s pořízením územně plánovací dokumentace v případě požadavků na změnu ÚP obvykle zčásti nebo zcela hradí subjekty, které o ně žádaly. **Obec** ovšem nese při pořizování územního plánu vždy **odpovědnost v celém rozsahu**⁴.

Pro úspěšné pořízení územního plánu je důležitá kvalita komunikace obce s pořizovatelem i projektantem. Od roku 2007 je proto ve stavebním zákoně definována úloha **určeného – vybraného člena zastupitelstva obce**, který se tím stává mluvčím zastupitelstva obce ve vztahu k pořizovateli a k projektantovi. Zákon nestanovuje jeho odbornou kvalifikaci. Výběr nejvhodnějšího člena zastupitelstva je ponechán na vůli zastupitelstva.

Akteři v územním plánování

- **Obec – zadavatel** eventuálně **pořizovatel**⁵ je obvykle úřad územního plánování. Může jím být i obecní úřad, pokud jsou splněny kvalifikační požadavky podle stavebního zákona⁶, má tedy úředníka nebo fyzickou osobu splňující kvalifikační požadavky.
- **Projektant** – autorizovaný architekt nebo autorizovaný urbanista, který má oprávnění k výkonu podle zvláštního právního předpisu v České komoře architektů.
- **Dotčené orgány** – hájí veřejné zájmy například na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče, dopravy apod.
- **Nadřízený orgán** územního plánování – krajský úřad.

Rozhodujícím aktérem územního plánování však zůstává **obec**, představovaná svou politickou reprezentací. Právě jí je svěřen největší díl přímé odpovědnosti za řádnou správu a rozvoj území. Její působení může z dlouhodobého hlediska obec rozvíjet, nevhodnými zásahy do území však i poškodit. Musíme mít na paměti, že každý velký zásah do území v budoucnu vždy přinese vedle pozitivních přínosů i negativní jevy.

Z praxe: Příkladem může být rozhodnutí, že se poskytnou pozemky pro masivní výstavbu bytových domů v malé obci, která má zcela jiný než sídlištní charakter, nebo že se vyhoví developerovi budoucímu průmyslové zóny. Uskutečnění tak velkých záměrů přinese vedle užitku i ztráty. O velkých zásazích do území by proto vždy měli spolurozhodovat i občané, ne jen momentální vedení obce, protože jde obvykle o nevratné rozhodnutí. Záměr by měl být profesionálně představen, vysvětlen a diskutován s veřejností už **v zárodku jednání**. Čím dříve se to děje, tím snáz se vyhneme zpolitizování věcného řešení konkrétní příležitosti či ohrožení rozvoje obce.

Ačkoliv jsou procesy podle stavebního zákona v územním plánování transparentní a pro občany otevřené (projednávání s veřejností, zveřejňování), ještě stále většina občanů tomuto významnému dokumentu svoji pozornost nevěnuje. Nezřídka se s ním seznámí až v momentě, když požadují příslušná povolení pro stavbu svého domu na svém pozemku, který však není v zastavěných plochách, a nemohou ho proto získat. Obec by proto měla vždy při pořizování územního plánu či při jeho rozsáhlejších změnách vhodnou formou **opakovaně vyzývat občany**, aby se s platnou dokumentací seznámili a v případě potřeby požádali o změnu v zařazení svých pozemků.

Občanům můžeme vyjít vstříc. Nabídneme pro ně určité lokality, například místní části města, neformální **vysvětlení územního plánu** a plánovaných změn. Můžeme je oslovit prostřednictvím členů osadních výborů či zastupitelů, kteří v lokalitě žijí. Určitě již mnoho ze starostů projednávalo stížnosti občanů na zamítnutí stavby z důvodu, že jejich pozemky nebyly zařazeny v zastavitelné ploše. Pro samosprávu jsou tyto situace pochopitelně skličující. Vždyť místní občané se sami chtějí postarat o své bydlení za své peníze a nežádají obec o řešení své bytové situace. Přesto musí být odmítnuti, protože včas nevěnovali pozornost územnímu plánu. Pochopitelně mohou požádat o změnu územního plánu, ale v tomto případě je jejich cesta k realizaci stavby časově i finančně náročnější.

Role ostatních orgánů veřejné správy

Stát zastupují v procesu územního plánování orgány výkonné, soudní a kontrolní. Z hlediska pořizování územně plánovacích dokumentací a územně plánovacích podkladů jsou to především **orgány výkonné moci**:

4) § 45 stavebního zákona

5) Je třeba rozlišovat mezi působností obce § 6 odst. 2, 5 a 6 stavebního zákona a působností obecního úřadu obce s rozšířenou působností § 6 odst. 1 stavebního zákona.

6) § 24 stavebního zákona

- obce s rozšířenou působností, které tvoří základní pořizovatelskou úroveň – tzv. úřady územního plánování; menší obce si podrží ve svých rukách pořizování územního plánu samostatně, pokud si pro tuto práci sjednají smlouvu s fyzickou osobou k územnímu plánování oprávněnou,
- krajské úřady vykonávají činnost dotčených orgánů; kraje jsou však zároveň samosprávnými jednotkami, které pro své území pořizují tzv. zásady územního rozvoje,
- Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním správním orgánem na úseku územního plánování a stavebního řádu,
- Ministerstvo obrany spravuje území vojenských újezdů.

Dotčené orgány jsou zapojeny do všech fází projednávání podle stavebního zákona, od zadání přes návrh až k řízení o územně plánovací dokumentaci. Ve všech těchto fázích jsou limitovány projednacími lhůtami. **Nevyjadří-li se dotčený orgán ve stanovené či prodloužené lhůtě, má se za to, že proti řešení v územně plánovací dokumentaci nemá námitek.** Proti jiným subjektům mají možnost si svoji lhůtu o 30 dnů prodloužit, jestliže usoudí, že ke svému vyjádření potřebují delší čas. Toto zvýhodnění však obce, byť jsou v postavení dotčených orgánů, nemají.

Role právnických a fyzických osob

Jednotliví občané, jejich skupiny i občanská sdružení mají právo účastnit se 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.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce

- a) z vlastního podnětu,
- b) na návrh orgánu veřejné správy,
- c) na návrh občana obce,
- d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,
- e) na návrh oprávněného investora.

Vyhodnocování územního plánu a jeho změny probíhá nejdříve **do čtyř let** po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za čtyři roky formou zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období, která může obsahovat pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu. Pořizovatel pro obec se postará o vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny a toto vyhotovení opatří záznamem o účinnosti. Obsahové náležitosti zprávy o uplatňování územního plánu a jeho změny stanoví prováděcí právní předpis.

Územní plán jako klíčový dokument obce může zásadním způsobem podpořit rozvoj obce, může jej však utlumit.

Principy a pravidla územního plánování

Techniky informování a účasti veřejnosti	Jaká část veřejnosti se může účastnit	Jak je veřejnost informována o této možnosti	Lhůta pro podání připomínek/námitek	Co se stane s připomínkami/námítkami	Informování veřejnosti o platném dokumentu a přístup veřejnosti k němu
Pořízení					
podání návrhu na pořízení územního plánu (§ 45 SZ)	občan obce, fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce (§ 44 SZ)			návrh zastupitelstvo obce přijme/nepřijme	
Zadání					
doručení návrhu zadání (§ 47 odst. 2 SZ)	každý (§ 47 odst. 2 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 SZ)	písemné připomínky do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 SZ)	na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání (§ 47 odst. 4 SZ)	

Návrh					
společné jednání – doručení návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovává) (§ 50 odst. 3 a 5 SZ)	každý (§ 50 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 50 odst. 3 SZ)	písemné připomínky do 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží veřejnou vyhláškou (§ 50 odst. 3 SZ)	připomínky jsou vyhodnoceny a výsledky zohledněny při úpravě návrhu územního plánu (§ 51 odst. 1 SZ), pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, tvoří připomínky jeden z podkladů pro vydání stanoviska podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	
veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu zemního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) – připomínky (§ 52 ods. 1 a 3 SZ)	každý (§ 52 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	připomínky do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 3 SZ)	připomínky jsou vyhodnoceny a zpracován návrh vyhodnocení připomínek, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 1 a 2 SZ)	pořizovatel zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu a místech, kde je možné do územního plánu a do jeho dokladové dokumentace nahlížet (§ 165 odst. 3 SZ)
veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu zemního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) – námitky (§ 52 odst. 1 a 3 SZ)	vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení a zástupce veřejnosti každý (§ 52 odst. 2 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	námítky (vč. odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčeného námitkou) do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 2 a 3 SZ)	námítky jsou vyhodnoceny; zpracován návrh rozhodnutí o námitkách vč. samostatného odůvodnění, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 1 a 2 SZ)	
opakované veřejné projednání (v případě, kdy na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu) (§ 53 odst. 2 SZ)	každý (§ 53 odst. 2 a § 52 odst. 3 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 SZ)	nejpozději do 7 dnů ode dne opakovaného veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 2 a 3 SZ)	zpracování návrhu vyhodnocení připomínek a návrhu rozhodnutí o námitkách (§ 53 odst. 1 SZ)	
Vyhodnocení územního plánu					
doručení návrhu zprávy o uplatňování územního plánu (§ 55 ods. 1 SZ)	každý (§ 52 ods. 2 a 3 SZ a § 55 odst. 1 SZ)	veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 a § 55 odst. 1 SZ)	do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (§ 47 odst. 2 a § 55 odst. 1 SZ)	na základě výsledků projednání pořizovatele ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zprávy o uplatňování územního plánu (§ 53 odst. 1 a § 55 odst. 1 SZ)	pořizovatel zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup schválenou zprávu o uplatňování územního plánu (§ 165 odst. 3 SZ)

Z praxe: Příkladem může být reakce politického vedení obcí na moderní trendy doby. Soukromá podnikatelská aktivita požádala o vyčlenění **nových zastavitelných ploch** v územním plánu na nescelených pozemcích soukromníků pro stavbu nových rozsáhlých bytových komplexů, tzv. stavby na „zelené louce“. Obce s vidinou zvýšení počtu obyvatel, přistěhování mladých rodin, ochotně vyhověly těmto požadavkům v maximální požadované míře, kterou **dokázaly zdůvodnit**, aniž by braly v úvahu dopad na drobné stavebníky, kteří si na svých pozemcích **nezařazených do zastavitelných ploch, avšak logicky vhodných** se snadně přístupnou infrastrukturou, budou chtít jednou vybudovat bydlení. S příchodem krize, sníženou koupěschopností obyvatel, a tím snížením zájmu o bydlení v nově plánovaných lokalitách zůstala v obcích nevyužitá zastavitelná plocha obvykle bez infrastruktury a komunikací. Přitom žádostem drobných stavebníků o změnu územního plánu již nebylo možno vyhovět, neboť potřebu zařazení dalších zastavitelných ploch pořizovatel zpravidla již **nedokázal zdůvodnit**.

Můžeme si říci, změníme územní plán! To však není tak jednoduché, jde o pozemky v rukou soukromníků. Ti pochopitelně vidí v zařazení svých pozemků mezi **zastavitelné** plochy velký finanční profit. Možnost napravit špatné rozhodnutí zastupitelstva bez finančních ztrát pro obec (v případě, že by se majitelé bránili proti „znehodnocení jejich majetku“) tu je⁷. Pokud se na zastavěných plochách po dobu 5 let neprováděla žádná aktivita směřující k realizaci původního záměru, může své rozhodnutí zastupitelstvo změnit. V případě prokazatelného zhodnocení pozemků by se případné škody, způsobené touto změnou ÚP, staly předmětem jednání ze strany obce a stavebníka. Pokud by aktivita stavebníka byla úspěšná, je vhodné, aby zastupitelstvo obce vydalo pro rozsáhlou stavební plochu regulační plán.

Regulační plán řeší koncepci území včetně umístění inženýrských sítí a regulativy území. Tento dokument umožňuje

- nahradit zcela nebo zčásti vybrané typy územních rozhodnutí,
- v navazujícím řízení nepřihlídnout k připomínkám a námitkám účastníků, jestliže tyto připomínky a námitky mohly být vzneseny v procesu projednávání regulačního plánu,
- různé formy doručování různým skupinám účastníků řízení.

Územní plánování je významnou součástí strategického plánování obce, kraje a státu. Mělo by být co nejvíce srozumitelné a uchopitelné. Bohužel, složitost české legislativy, časté novelizace a změny i takto významné dokumenty obcím a jejich obyvatelům spíše vzdalují, než aby je činily praktickými a užitečnými.

Vzhledem k tomu, jaká míra odpovědnosti ze zákona leží na bedrech obce z hlediska územního plánování, je na místě zdůraznit význam **strategického plánu rozvoje obce**. Ten není ze zákona povinný, ale odpovědní představitelé obce, jimž záleží na rozvoji území a na řádném nakládání s obecním majetkem, se bez něj neobejdou. Jak by mohla obec odpovědně zasahovat a rozhodovat o územním plánování na katastru své obce, když nemá vizi, které chce dosáhnout, a neví, kam směřuje.

6.2 Proč strategicky plánovat a řídit z pohledu zastupitele obce

6

Jasně **vize, priority a strategie** nás vedou k aktivitě, která přináší výsledky. Sdílují nám, jaké zdroje finanční i lidské potřebujeme, abychom cílů dosáhli. Umožňují chovat se prozíravě a hospodárně při šetření vlastních finančních zdrojů, při hledání a využití zdrojů cizích. Pomáhají sledovat rozvoj obce a využívat příležitosti. Reagují na limity území a zabráňují jeho devastaci. Umožňují veřejnosti, aby se podílela na rozvoji obce a zapojila se do „veřejného života“. To vše by mohlo být dostatečnými motivy pro práci zastupitele. Navíc, protože vize představuje dlouhodobý cíl vývoje obce (například, že místo klidného bydlení se stanou její doménou podnikatelské aktivity), měla by být respektována, zachována a sledována i po změně politického vedení města. Rozvoj obce je kontinuální, dlouhodobý proces, který nelze zásadním způsobem měnit po každé výměně politického vedení ve čtyřletých cyklech.

Takové určení cílů usnadňuje posuzování **účelnosti** jednotlivých kroků vedení obce. Zákon o obcích nepracuje s pojmem „vize“ ani „cíle“, zmiňuje však pojem **program rozvoje obce**, jehož schvalování patří do kompetence zastupitelstva. Zákon⁸ ukládá obcím hospodařit účelně a hospodárně, jiný zákon⁹ žádá prokázat účelnost, efektivitu a hospodárnost. A pro starostu je tu povinnost zmíněná kritéria stanovit¹⁰. Pokud cíle nejsou stanoveny, nelze účelnost posoudit. Vznikne-li pak při nakládání s majetkem obce škoda, vystavují se osoby odpovědné za naplňování finanční kontroly riziku náhrady škody. *O právní odpovědnosti zastupitelů podrobně pojednává kapitola 2 této příručky.*

Kontrolní funkci při hodnocení, zda se s veřejným majetkem nakládá účelně, efektivně a hospodárně, plní zmíněný program rozvoje obce, dále **strategický plán obce**.

7) § 102 odst. 3 stavebního zákona

8) § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

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

10) § 4 odst. 2 o finanční kontrole

Srozumitelný, realizovatelný a měřitelný strategický plán obce provázaný na rozpočet obce pomáhá zastupitelům, kteří jej schvalují, při jejich rozhodování v rámci svých pravomocí a chrání je před konfliktem se zákonem.

Není možné řešit jednotlivé problémy jen k danému případu bez souvislostí v čase a jejich napojení na směřování obce. Jen dobrý úmysl vyhovět skupině občanů nestačí. Jednorázová řešení mohou vést k nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky a k nevratným rozhodnutím poškozujícím dlouhodobé zájmy obce. Naopak správné „strategické“ rozhodnutí může kvalitu života v obci významně posunout vpřed. Krásně napsaný strategický plán sám o sobě rozvoj nezajistí. Jde o schopnost s ním aktivně pracovat a tuto klíčovou činnost označujeme jako **strategické řízení**.

Významnými spolutvůrci při plánování a hybateli při rozvoji obce jsou vedle zastupitelů také samotní občané, zaměstnanci úřadu a organizací zřizovaných obcí, hospodářští partneři, podnikatelé či majitelé objektů na území města. Kvalitní strategické řízení je postaveno na principu **dělat správné věci správně**¹¹ a principu **zdravého selského rozumu** (zdravý = vedení města ve svém rozhodování upřednostňuje to, co je správné a prospěšné před tím, co je líbivé a populistické; selský = rozhodnutí odpovídají místním podmínkám, jsou srozumitelné a v potřebných souvislostech, zaměřují se na řešení příčin; rozum = rozhodnutí jsou logická¹²).

Význam strategického řízení (SŘ) pro občana:

- občan zná priority obce a může se s nimi tedy lépe ztotožnit,
- podle výsledku plnění může občan hodnotit práci svých zastupitelů,
- obec touto cestou zapojuje investory, majitelé pozemků a objektů – občan lépe chápe souvislosti mezi cíli rozvoje obce.

Význam SŘ pro obec:

- strategické řízení ukazuje směry dlouhodobého rozvoje obce,
- úsilí a zdroje jsou soustředěny na řešení klíčových problémů,
- strategické řízení vytváří objektivní základ pro rozhodování o prioritách,
- problémy jsou řešeny dlouhodobě a komplexně,
- posiluje se důvěra veřejnosti vůči úřadu a politikům.

Význam SŘ pro vlastníky pozemků, investory a podnikatele:

- důvěryhodnost, srozumitelnost obce jako budoucího partnera, stabilita a kontinuita v rozhodování subjektů,

- budování partnerských vztahů jako základní předpoklad naplnění strategie,
- cílevědomé chování účastníků je předpokladem úspěšnosti, který přinese druhotné užítky všem.

Z praxe: Nejasná strategie vede k nezájmu investorů o pozemky, k nejistotě obyvatel a v konečném důsledku i k odlivu zejména mladých a vzdělaných občanů mimo region. Příkladem může být východní část republiky Karvinsko, kde je v posledních patnácti letech zaznamenáván stabilní úbytek obyvatel.

Na druhé straně tam, kde je dlouhodobě jasná politika, se daří lépe. Díky měřitelným faktům město Humpolec v roce 2013 již podruhé získalo prvenství v celorepublikovém srovnávacím výzkumu **Město pro byznys** mezi 205 obcemi s rozšířenou působností. Města se tu navzájem porovnávají ve 20 kritériích v podnikatelském prostředí i v přístupu veřejné správy. Data se získávají z nezávislých zdrojů, jako je například Český statistický úřad, ministerstva, také dotazníkovým šetřením, telefonickým průzkumem a tzv. mystery testováním. Co přivedlo Humpolec k tomuto úspěchu? Dobrá infrastruktura, ve srovnání s celorepublikovým průměrem o polovinu vyšší zastoupení velkých zaměstnavatelů, dostatek studentů v odborném vzdělávání, vstřícní úředníci, kvalitní podnikatelský obsah webových stránek nebo výsledky testu elektronické komunikace. Jde o výsledky víze a dlouhodobé strategie vedení města Humpolce, které je konzistentní už 23 let. Radnice navázala dobrý kontakt se svými podnikateli a snaží se s nimi diskutovat. Jejich slogan: **Radnice s podnikateli na jedné lodi. Není to utopie!** se daří uvádět do praxe. Podle výsledků se zde spokojeněji cítí nejen obyvatelé, ale i podnikatelé.

Klíčové principy a hodnoty pro řízení obce

Každý zastupitel si stejně jako úředníci místního úřadu musí vyjasnit, kdo je „zákazníkem“ obce, jaké služby mu poskytuje, jaké jsou jeho potřeby, očekávání a jakou hodnotu pro něj vytváří. Hodnota by měla být pro občana zjištělná a musí jít o oprávněný požadavek.

- Hodnotou pro občana je obecně kvalita života v obci, regionu, státu. Je dána souhrnem všech podmínek pro jeho život. Samospráva ji může ovlivňovat dílčími opatřeními, ne však zásadně.
- Za hodnotu považují občané to, co od obce požadují z hlediska nároku **na veřejné prostředky obce**. Obvykle jejich požadavky vysoce překračují finanční možnosti obce (bazény, haly, hřiště, kulturní domy). Soulad mezi požadavky a možnostmi obce je třeba

11) Při formulaci modelu byly použity zahraniční (Covey, Drucker, Bennis atd.) i české zkušenosti.

12) Půček, M., Koppitz, D., Strategické řízení a plánování. Zaměřeno na obce, města a kraje. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012

hledat právě v kvalitně připraveném (v řádné diskusi vyargumentovaném) strategickém plánu.

- Hodnotou je dále služba, kterou přímo obec nevykonává, ale zásadně ji ovlivňuje. Jde například o technické služby, MHD apod. Úkolem obce je hledat a nalézat soulad mezi konkrétními potřebami obyvatel a poskytovatelem veřejné služby.

Občana nemusí zajímat, zda mu službu poskytuje státní správa nebo samospráva. **Občan očekává kvalitní veřejnou službu.** Avšak zastupitel, který svými postoji a činy ovlivňuje chod obce, musí rozlišovat, které výkony přísluší samosprávě a které se provádějí v přenesené působnosti (do jejíhož výkonu zastupitel nemůže zasahovat). Strategické řízení obce primárně řeší samostatnou působnost obce.

6.3 Základní kameny pro rozvoj obce

Samospráva musí být pro svoji práci vybavena vizí.

Bez představy, kam má obec směřovat v průběhu času, bez znalostí historie obce, bez příčinných a širších souvislostí ve vývoji obce se dá vize obce stěží stanovit, natož naplnit.

Vize by měla vycházet z historického zařazení obce v regionu a její vazby na okolí. Priority musí respektovat přírodní či územní podmínky obce. Nesnažme se vytvářet vizi uměle. Nemusí se uchytit. Rozvoj obce je podmíněn mnoha faktory a aktivitami, které se opírají o kulturní, společenské zázemí, o v mnoha směrech angažované občany, infrastrukturu a životní prostředí. Hledejme v tomto prostoru přitažlivost, ojedinělost, **specifické prvky**, jimiž se odlišíme od ostatních a naše obec se stane zajímavou pro naše občany i pro naše návštěvníky. Vyplatí se razit pro svou obec zajímavý slogan či motto.

Z praxe: Výbornou „značkou“ města mohou být například slavní rodáci. Litomyšl, stejně jako mnoho dalších měst v České republice, má množství vzácných památek včetně renesančního zámku, prohlášeného památkou UNESCO. Cestovní ruch, spojený s přitažlivými památkami, by časem ochabl, pokud by nebyl spojen s tradičními akcemi, které je zviditelňují. V případě Litomyšle jde o hudební festival Smetanova Litomyšl. Telč, rovněž s historickým jádrem města zapsaným mezi světové historické dědictví UNESCO, využívá od roku 1982 jako tradici hudební festival Prázdniny v Telči. Takových příkladů by bylo možné jmenovat po celé republice stovky. Bohužel bychom velmi snadno mohli najít obce s historickým potenciálem a slavnými rodáky, které stagnují a je to znát na jejich vzhledu, spokojenosti občanů a případných návštěvníků. Důvodem je chy-

bějící vize a někdy také časté změny v politickém vedení obce.

Najít svou vizi není jednoduché. Ostrava, kdysi ocelové srdce republiky, dnes hledá intenzivně svoji tvář. Restrukturalizace průmyslu, kterou město prošlo v posledních dvou desetiletích let, ji nutí reagovat na nové podněty. Svoji technickou tvář si zachovává, což je pro její rozvoj a nakonec i podporu zaměstnanosti důležité. Vítkovice se svou výrobou, ale i přestavbou velké historické části vysokých pecí na kulturní centrum, Technická univerzita Ostrava a rozvoj jejího vědecko-technologického centra dává tomuto směru obrovskou sílu a potenciál. Ostrava má od roku 2008 své motto OSTRAVA!!! Je to určitě výzva k novým rozvojovým směrům a novým tradicím. Stodolní ulici s jejími hospodami asi znají obyvatelé celé ČR.

Strategický plán by měl mít charakter dlouhodobý, tedy s přesahem přes čtyřleté volební období. Měl by obsahovat cíle středně až dlouhodobé (4–10 let) i krátkodobé (například roční). Plnění krátkodobých cílů je vhodné zpracovat do tzv. **akčního plánu** a ten, pokud možno, propojit vhodnou formou s rozpočtem obce. Co bude obsahem strategického plánu a jak se budou jeho cíle rozpracovávat a sledovat, je zcela na rozhodnutí zastupitelstva obce.

Strategický plán musí být v souladu s

- územním plánem, multifunkčním dokumentem navazujícím na územně plánovací dokumentaci vyšších samosprávních celků,
- regulačním plánem, zaměřeným na detail území, například na nově zastavované území,
- rozpočtem obce,
- rozpočtovým výhledem a finančním zdravím obce.

6.4 Strategický plán rozvoje jako nástroj k uskutečnění strategie obce

Zastupitel jako hospodář a developer musí znát místní prostředí, též majetek obce, a to pozemky i stavby. Důležité je zejména sledovat, jak hospodárně se nakládá s majetkem, střežit jeho hodnoty. Cíle strategického plánu obce by se měly opírat o **oborové koncepce**, jež analyzují problémy a navrhuji mnohdy variantní opatření v oblastech samostatné působnosti obce. Vycházíme přitom z definice plnění úloh obce:

- Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce¹³. Program rozvoje obce se v tomto případě týká rozvoje území.

¹³) § 1 zákona o obcích

- Obec je veřejnoprávní korporací a má vlastní majetek¹⁴. Vystupuje v právních vztazích svým jménem.

Oborové koncepce tedy obsahují východiska a návrhy cílů v jednotlivých zájmových oblastech obce, definovaných zastupiteli obce. Dávají nám návod, který majetek je pro nás zbytečný a může být tedy nabízen k prodeji a který má pro obec rozvojový potenciál. Oborové koncepce by měly být zpracované pro předškolní a základní vzdělávání, pro bytovou oblast, sociální problematiku, dopravu, kulturu, sport apod.

6

Zpraxe: Obec s větším počtem školských zařízení využívají několik budov a provozují je bez ohledu na efektivitu jejich využití a hospodárnost. Za úbytkem tříd nenásledují příslušná opatření. Všechny budovy v majetku obce se zároveň musí udržovat, spravovat a provozovat. Tím generují stále vyšší požadavky a náklady. Pokud se obec nezamyslí nad jejich dalším využitím a nestanoví si priority při jejich generálních opravách, prokazatelně nenakládá s majetkem obce hospodárně. Tím není řečeno, aby se objekty pro „školáky“ uzavíraly, ale aby se zracionalizoval jejich provoz a zbytečné prostory se použily pro další vhodné účely.

Řešené oblasti strategického rozvoje obce se nemusí týkat pouze jejího majetku. Zastupitelstvo může definovat cíle, kterých chce dosáhnout při **jednání s významnými partnery** v obci, institucemi, které změnou svého chování či investicí v obci mohou být prospěšní jejím obyvatelům. Pokud je zastupitelstvo schopno a ochotno tyto cíle formulovat jako strategii, získá tím pověřený zastupitel, obvykle starosta či místostarosta, mandát pro vyjednávání se zmíněnými partnery. Může jít o dopravní infrastrukturu typu rekonstrukce nádraží, opravy hlavních cest, zlepšení dopravní obslužnosti, o kvalitu zdravotní péče, zachování pošty v obci apod.

Nejčastější problémy a chyby:

- Strategický plán se neaktualizuje.
- Není jasné, co je cílem aktualizace.
- Není stanoven tým odpovědný za řízení strategického plánu a jeho aktualizaci, ani osoba s odpovědností za aktualizaci plánu a zavedení principů řízení strategie.
- Tým je stanoven, ale má špatně vymezené pravomoci a odpovědnost, nebo nejsou pro jeho činnost vytvořeny podmínky.
- Špatné či neúplně zpracované je zadání projektu (chybně či nejasně definované cíle, termíny či rozpočet).
- Příliš ambiciózní cíle projektu neodpovídají stanovenému rozpočtu, schopnostem týmu, nasazení vedení města nebo místním podmínkám.
- Není vyjasněno, zda se strategický plán týká (a) území obce, kraje, nebo (b) veřejně právní korporace obec/kraj. Ve druhém případě jde zejména o to, co může obec přímo ovlivnit. Oba přístupy jsou možné a správné, avšak musí být jasné, který převládá.

Strategické řízení obce vyžaduje zejména:

1. Komunikaci s občany a významnými aktéry ve městě či obci (firmy, organizace všeho typu, významní majitelé půdy a zaměstnavatelé v obci, dotčené strany), sdílení strategie obce se všemi.
2. Přijetí rozhodnutí a vytvoření podmínek pro strategické řízení ze strany politického vedení obce.
3. Analýzu pro tvorbu analytické části strategického plánu.
4. Vytvoření strategie – vize, cíle, indikátory, finanční a časové rámce a odpovědnost za jeho plnění.

¹⁴) § 2 odst. 1 zákona o obcích

Ukázka pilířů strategického plánu většího města

Strategický plán rozvoje města Pardubic pro období 2014–2025					
Vize	Pardubice 2025:				
	Čisté, bezpečné a živé město s vyspělou ekonomikou a silnou sportovní tradicí				
	1. Životní prostředí, územní rozvoj a energetika	2. Doprava a mobilita	3. Ekonomika a život ve městě	4. Veřejné služby a kvalita řízení města	5. Integrované projekty a EU fondy
Cíle/popsání pilíře	Město se zdravým životním prostředím a chytrým využitím veřejného prostoru; město podporující nízkooenergetická opatření	Výborně dostupné a dobře prostupné město s multimodální mobilitou, excelentním dopravním chováním a integrovanou veřejnou dopravou	Ekonomicky vyspělé město podporující rozvoj místních a inovačních podniků a spolupráci škol a firem; živé město vytvářející kvalitní podmínky pro bezpečný život svých obyvatel	Kvalitně řízené, hospodárné město podporující partnerství napříč veřejným, neziskovým i soukromým sektorem v tuzemsku i zahraničí a poskytující veřejné služby efektivně, kvalitně a v dostatečném rozsahu	Město efektivně a transparentně využívající evropských fondů pro realizaci integrovaných projektů s přesahem do celé Hradecko-pardubické aglomerace

Pramen: město Pardubice, www.pardubice.eu

5. Vytvoření systému strategického řízení – stanovení pravidel pro zavedení strategického plánu do života úřadu i zastupitelstva obce/města.
6. Uskutečňování strategického plánu, jeho průběžnou kontrolu a hodnocení.
7. Ověřování zavedení aktivit a pravidelnou aktualizaci strategického plánu včetně navazujících dokumentů.

Pod jednotlivé pilíře (tematické oblasti) jsou pak zařazeny strategické cíle, které přispějí k realizaci celého strategického plánu a následně konkrétní opatření vedoucí k naplnění jednotlivých cílů.

U menších obcí bude struktura vypadat jednodušeji.

Soubor priorit (akční plán) obce

Č.	Název aktivity / projektu	Náklady projektu / aktivity v tis. Kč					Název dotačního titulu	Termín		Odpověd- nost	Poznámka
		2012	2013	2014	Celkem	Z toho externí zdroje		zahájení	ukončení		
1.											
2.											
atd.											
Celkem							Poznámky:				
Komentáře k aktivitám / projektům:											

Pramen: autoři

Praktická ukázka strategického plánu menšího města

4. Dopravní problematika	2010		2011		Celkem
Cíl: Zlepšit kvalitu komunikací pěších i vozidlových včetně dopravního značení	Skuteč.	Ostatní	Skuteč.	Ostatní	
Rekonstrukce chodníků – Program Bílovec bez bariér (SFDI)	1 000	3 000	1 000	3 000	8 000
Rekonstrukce místních komunikací v místních částech města	500	0	500	0	1 000
Rekonstrukce veřejného osvětlení (Valová, Tkalcovská, Komenského)	2 900	1 100	200	0	4 200
Cyklostezka Bílovec – Stará Ves	278	22	7 525	5 475	13 300
Obnova dopravního značení	180	0	180	0	360
Celkem	4 858	4 122	9 405	8 475	26 860

Pramen: město Bílovec

Pro řízení strategického plánu, sledování jeho naplňování a pravidelné vyhodnocování je vhodné stanovit úzkou sadu 30-40 ukazatelů, díky kterým je možné

v čase sledovat změny. Přirozeně v případech, kde se městu daří, je snahou udržet dosavadní stav. I tento trend je nutné sledovat a vyhodnocovat.

Vzor souboru ukazatelů vztahujících se k jednomu z pilířů udržitelného rozvoje

Pilíř	Cíle	Optimální směr	Název ukazatele	Měrná jednotka	Zdroj dat
1. Ekonomický potenciál a atraktivita města	1.1. Zlepšit podmínky pro rozvoj MSP a zaměstnanosti	↑	Počet malých podniků na 1000 obyvatel	počet na tisíc obyvatel	Vlastní zdroje města
		↔	Rating města	výsledek	Vlastní zdroje města
		↓	Nezaměstnanost (rozdílný ČR minus ORP nebo město)	%	Vlastní zdroje, Úřad práce
		↑	Spokojenost občanů s možnostmi zaměstnání v souměstí	index průměrné spokojenosti	Šetření TIMUR
	1.2. Zvýšit atraktivitu a návštěvnost města	→☑	Počet obyvatel města	počet	Vlastní zdroje
		→☑	Počet obyvatel trvale přítomných	počet	Vlastní zdroje města
		↑	Návštěvnost hromadných ubytovacích zařízení (počet hostů)	počet osob	ČSÚ Krajská správa Zlín
Vysvětlivky	↑ usilovat o vzrůstající tendenci, ↓ usilovat o klesající tendenci, ↔ udržet stávající hodnotu, →☑ nepoklesnout pod stanovenou mez				

Pramen: město Uherské Hradiště, www.mesto-uh.cz

Správná komunikace a sdílení strategie je základem a srdcem řízení obce. Má největší dopad na její výsledky. Způsob komunikace s veřejností, zjišťování stanoviska veřejnosti k rozhodnutím, zapojení veřejnosti do spolurozhodování, včasná informovanost veřejnosti jsou často rozhodující při realizaci cílů obce. Mnoho dobrých, ale špatně vysvětlených záměrů obce se neuskutečnilo, naopak dobře obhájena investice, byť do budoucna pro obec nevhodná a účelově sporná, se vybudovala. Zastupitel musí komunikovat dovnitř úřadu i navenek.

6

6.5 Možnosti využití „místní Agendy 21“ (MA21)

Vize, cíle nebo kvalitně připravené projekty se nemusí setkat s pochopením veřejnosti, pokud nejsou dostatečně konzultovány a připraveny ve spolupráci s občany a s významnými aktéry v obci a pokud se neprokáže jejich udržitelnost.

Jedním z moderních a mezinárodně uznávaných nástrojů strategického řízení a komunikace s veřejností pro města a obce je tzv. **místní Agenda 21** (v angličtině „local Agenda 21“). Metoda MA21 je nástrojem ke zlepšování kvality veřejné správy, strategického řízení, zapojování veřejnosti a budování místního partnerství, s cílem podpořit systematický postup k udržitelnému rozvoji na místní či regionální úrovni¹⁵.

Kritéria místní Agendy 21

MA21 se v České republice zavádí jako oficiální metoda pro zvyšování kvality veřejné správy. V roce 2005 vznikla pro transparentní hodnocení postupu municipalit sada Kritérií MA21, tj. konkrétních ukazatelů a měřítek, které umožňují měřit a porovnávat kvalitu rozvojových procesů v rámci MA21 (www.mistniagenda21.cz). Města, obce, ale i mikroregiony a kraje dokládají plnění požadovaných kritérií v rámci veřejně přístupné Databáze MA21. Metodu MA21 v ČR uplatňuje více než 70 obcí, měst, mikroregionů a krajů, v roce 2006 jich přitom bylo pouze 14. Dalších takřka 100 samospráv je na seznamu zájemců o vstup do iniciativy, to znamená, že usilují o zařazení alespoň do některé z nižších kategorií.

Výměna dobré praxe

Velká část pokročilých realizátorů metody MA21 v ČR je sdružena v **Národní síti Zdravých měst ČR (NSZM)**. Tato asociace s mezinárodní certifikací OSN–WHO vznikla již v roce 1994 a aktuálně čítá 115 členů. Do NSZM jsou zapojena třisetisícová města i obce s tisíci obyvateli. Spojují je společné cíle a pomáhá jim přitom metoda MA21 a sdílení příkladů dobré praxe. Mezi dlouhodobě zapojená města

s výbornými výsledky patří Litoměřice, Kopřivnice nebo třeba i menší obec Bolatice v ORP Kravaře v Moravskoslezském kraji. Výsledky jejich práce jsou podloženy dlouhodobě úspěšně realizovanými projekty a zejména spokojeností občanů.

6.6 Příprava projektu

Co je to projekt z pohledu obce a jaký je jeho smysl? Z různých definic vybíráme nejsrozumitelnější: Projekt je **úkol, který má definovaný začátek a konec a vyžaduje nasazení jednoho nebo více spojených a vzájemně na sobě závislých zdrojů, které musí být nasazený, aby bylo dosaženo stanoveného cíle**¹⁶.

Pojem projekt obce nejčastěji spojuje s využitím dotačních prostředků, které projektový přístup zpravidla vyžadují. Smyslem projektů v žádném případě není „převálcovat“ běžné agendy měst a obcí nebo dokonce dlouhodobě řídit jimi poskytované veřejné služby. Snahou je ve vybraných případech koordinovat činnosti skupiny osob tak, aby bylo v určeném čase dosaženo požadovaných cílů při předem stanovených nákladech. Tento princip se dotkne prakticky všech investic obce a tedy také naplňování jeho strategie. Samotné zpracování strategického dokumentu je také projektem – je časově omezené, má své zdroje, aktéry s jasným mandátem a definované cíle. Účelem projektu je změna, tedy vývoj z bodu A do bodu B.

Z praxe: Příkladem může být jednoduchá myšlenka *napojit obec na kanalizaci a tedy posun z 95% na 100% napojení, nebo složitější akce, přinášející kvalitativní zlepšení veřejného prostoru nebo zkvalitnění vybrané veřejné služby (například dostupnosti veřejné dopravy).*

Z pohledu zastupitele je při rozhodování o realizaci, zrušení či odkladu projektu (v rané fázi projektového záměru) klíčová otázka jeho **financování**. *Podrobněji je záležitost rozvedena v kapitolách 3.3 a 16.4 této příručky.*

Přestože jsou například evropské dotace velkým lákadlem s řadou atraktivních příležitostí k dotování rozvojových aktivit, neměly by být jediným impulsem při rozhodování obce, zda bude žádat o dotaci, respektive realizaci projektu. Hlavním motivem i nadále zůstává možnost přispět tím či oním projektem k **naplnění strategie obce**. Je-li projekt v souladu se strategickým plánem a splňuje-li další předpoklady, které si obec v procesu plánování stanoví (například příznivý dopad

15) Koncepce podpory MA21 v ČR do roku 2020 (vláda ČR 2012)

16) Podle metodiky PRINCE2

na ekologii města), pak zaslouží podporu z dotací a je také snáze obhajitelný.

V posledních zhruba deseti letech se v řadě obcí dopustili **mylného rozhodnutí**. Nejprve sice díky němu obec získala zdroje na rekonstrukci či výstavbu konkrétní infrastruktury, ale protože obec nevěnovala dostatečnou pozornost provozní náročnosti projektu, čelila nemalým problémům s jeho udržitelností, dalším financováním a v neposlední řadě také sankcím za nesplnění podmínek poskytovatele dotace. Z toho vyplývá jasné doporučení: důkladně posoudit realizovatelnost projektu, zpracovat alespoň zjednodušenou **studii proveditelnosti**, případně tzv. analýzu nákladů a přínosů. Tato vstupní investice se jistě vyplatí, může se předejít velkým škodám jdoucím na vrub občanů obce.

V době přípravy **projektového záměru** je nezbytné ho zvážit z pohledu **času, peněz i kompetencí**. To znamená, že se obec nebo například příspěvková organizace musí zamyslet nad tím, zda je projekt realizovatelný

- v požadovaném čase (vázaném například na další investice, poskytování jiné veřejné služby apod.),
- při finančních limitech (stanovených rozpočtem obce nebo dotačním titulem),
- vzhledem ke kompetencím, které organizace má ve vztahu k cílům projektu (ptáme se, zdali je jediným a nejvhodnějším řešitelem daného problému, nebo zda je nutné navázat partnerství s dalšími subjekty).

Zdroje pro financování projektů jsou buď vlastní (tedy obecní rozpočet), nebo cizí (úvěry, dotace apod.). Právě evropské dotace se mnohdy vnímají jako jediná možnost, jak podpořit rozvojové potřeby obce při zachování rozsahu a kvality standardně poskyto-

vaných veřejných služeb. Obecní rozpočty jsou v současné době dokonce tak napjaté, že je mnohdy obtížné nalézt prostředky alespoň na tzv. spolufinancování projektů. To činí v případě veřejných investic obvykle 15 % z celkové hodnoty projektu.

Časté otázky

1. Co jsou limity využití území? Jde zejména o ochranná pásma, například ochranné pásmo vysokého napětí 7 m, nebo ochranná pásma plynoucích z vlastností území, například sesuvné území. Limity využití území vyplývají z právních předpisů.

2. Jak ověřit, že se strategie uskutečňuje? Pokud strategie zahrnovala cíl, například úspory v energiích, a proběhla dílčí aktivita, například tzv. zateplení budov škol, je zapotřebí vyhodnotit konkrétní přínos. Pak eventuálně tento cíl vyhodnotit jako splněný, nebo ho podle potřeby doplnit o další aktivity směřující k naplnění.

3. Co lze očekávat v novém programovém období Evropské unie? Za jeden z faktorů úspěchu se považuje schopnost spolupracovat s dalšími aktéry v území a využívat tzv. integrovaných nástrojů (menších obcí se dotkne nástroj „místně vedeného komunitního rozvoje“, velkých měst pak „integrované územní investice“ či „integrované plány rozvoje území“) – ty mají vést k větší koncentraci prostředků do řešení konkrétního problému a ke společnému úsilí všech významných partnerů, kteří jsou problémem dotčeni. Tyto principy by ovšem neměly vycházet jen z požadavků spojených s dotacemi, ale z přirozené snahy a ochoty obcí spolupracovat a hledat širokou shodu pro řešení daného problému, například na základě meziobecní spolupráce.

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
- zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění
- vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb
- vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

- vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu
- vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření
- vyhláška MMR č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu
- nařízení vlády č. 592/2006 Sb., o podmínkách akreditace a provádění zkoušek odborné způsobilosti

Literatura

- Kašparová, L., Půček, M. a kol., (2009) Kohezní politika: Osídlení v České republice. Brno: Ústav územního rozvoje. Dostupné na <http://www.uur.cz>.
- Ochrana, F., Půček, M., (2012) Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru. Praha, Wolters Kluwer, 228 s.
- Principy územního plánování – Ústav územního rozvoje. 2013
- Půček, M., Koppitz, D., Strategické řízení a plánování. Zaměřeno na obce, města a kraje. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012
- Strategické plány měst: Bílovec, Uherské Hradiště, Pardubice

7 Veřejné služby obcí

Jaromír Jech

Jen si vzpomeňte, kdy naposledy jste s někým o veřejné službě debatovali. S veřejnou službou se v argumentaci obání kdekdo a přitom ten pojem legislativa neumí jednoznačně definovat. To však neznamená, že jde o cosi malicherného, čím byste se v obci nemuseli zabývat. Naopak, právě kvalita a dostupnost veřejných služeb je zásadním prvkem pro spokojenost občanů se zvolenými politickými představiteli. Často právě podle ní budou lidé hodnotit vaši práci v zastupitelstvu.

7.1 Vymezení pojmu

Chceme-li mít pro veřejnou službu alespoň nějakou definici, pak lze mít za to, 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.

Ministerstvo vnitra² člení veřejné služby následovně:

- věcné veřejné služby,
- správní činnosti,
- finanční podpory.

Členění lze přijmout, i když zvláště druhá a třetí skupina má z pohledu každodenního života obcí víceméně 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 Evropské unie, je věcí jinou, s pojmem veřejná služba nesouvisí.

Z věcného hlediska lze veřejné služby dělit podle vztahu k některému z hlavních pilířů veřejné správy, tedy mezi stát, kraje a obce. Přitom u obcí hraje ještě roli to, zda určitou veřejnou službu poskytují z pozice samosprávné obce, nebo v rámci přeneseného výkonu státní správy. Jde zejména o následující věcné veřejné služby⁴ (podrobnější popis najdete v příslušných kapitolách této příručky):

- sociální služby (sociální péče a pomoc starým, zdravotně postiženým občanům, dětem a mládeži, man-



želstvím a rodinám, péče o „problematické“ skupiny občanů, jakou jsou například bezdomovci, terénní pečovatelská služba, sociální bydlení, poradenství, dobrovolnická činnost),

- zdravotnictví (ambulantní péče, ústavní péče, poskytování léčivých přípravků a prostředků zdravotnické techniky, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba),
- školství (předškolní vzdělávání, základní školství, volnočasové aktivity, tělovýchovné a sportovní aktivity, stravování žáků a studentů, ústavní výchova),
- kulturní dědictví, regionální a národnostní kultura, církev),

1) Veřejný zájem, ve spojení s příslušnou legislativní úpravou, vystupuje jako tzv. neurčitý pojem. Teorie vnímá veřejný zájem 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, nebo služby obecního ekonomického zájmu, in: www.compet.cz

4) Halásek, D., Standardizace veřejných služeb

- doprava (veřejná osobní silniční doprava, drážní doprava, plavba a vodní cesty),
- obrana,
- 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.

7

Pro zařazení pod pojem veřejná služba či služba v obecném zájmu⁵ 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 (obec může, za předpokladu dodržování legislativních pravidel, poskytovat dotace, granty, návratné finanční výpomoci atd., stejně tak může být obec i příjemcem – viz též kapitola 3 této příručky). 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.

Z praxe: *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 odpadu⁶ 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. Uživateli 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.

7.2 Povinnosti obce

Platí dvě základní samosprávné povinnosti, které podrobněji popisujeme v jiných kapitolách této příručky.

Obec je povinna vytvářet podmínky pro **povinnou školní docházku**⁷ (kapitola 10).

Obec má některé povinnosti při **nakládání s komunálním odpadem**⁸ (kapitola 12).

V obou těchto případech se vlastně obec stará o část veřejné služby, kterou se stát rozhodl poskytovat svým občanům (princip subsidiarity⁹). Stež si jistě dokážete představit, jak stát pečuje o budovy všech škol či o jejich provoz nebo jak organizuje veškerý svoz domovního odpadu. Charakter státem vyhlášené veřejné služby není dán jen požadavkem na určitý standard vzdělání či standard likvidace odpadů pro celé území republiky,

5) V právním řádu se dá nalézt tu a tam vymezení pojmu veřejná služba či služba obecného zájmu, resp. označení toho, co právní řád v konkrétním případě za takovou službu považuje. Např. zákon č. 222/2009 Sb., nařízení ES 1370/2007/ES (a navazující národní prováděcí zákon).

6) Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

7) Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

8) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

9) 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.

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 poplatky. Platí pravidlo, že ten, kdo se rozhodl určitou veřejnou službu vytvořit, by měl zabezpečit i podmínky pro její financování.

Mezi další povinnosti obcí patří řídit se při zadávání veřejných zakázek k zabezpečení veřejných služeb i při jejich financování legislativou Evropské unie (*podrobněji se tímto problémem zabýváme v kapitolách 5 a 16 této příručky*).

7.3 Možnosti obce

Dvě základní povinnosti jsme uvedli, ostatní veřejné služby jsou pak jen v rovině možností. Stojí za to citovat ze zákona o obcích¹⁰: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ V tom 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.

Z praxe: Nutnou rozmanitost přístupu k zajištění potřeb občanů obce může ilustrovat fakt, že 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.

Obdobně lze vnímat péči o pozemní komunikace. Z hlediska nás občanů jde o jasnou „povinnost“. Určitě každý zastupitel by chtěl mít všechny místní komunikace v bezvadném stavu. Je zde však jedna překážka – nedostatek peněz. A tak na rozdíl od likvidace odpadů či zabezpečení školní docházky zůstávají pozemní komunikace v rovině „finančních možností obce“.

Rozhodnutím zastupitelstva o poskytnutí určité služby se ovšem stává služba veřejnou, obec musí zaručit její chod, musí se řídit příslušnými zákony. Tak třeba ustavením obecní policie 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 záko-

nem¹¹, 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 nedostatek odborných analytiků znalostí místních poměrů a přímých ohlasů občanů.

7.4 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 4.* 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 sama vytváří, nebo její poskytování přenáší na jiný subjekt, organizuje, usměrňuje, kontroluje a v obecné rovině 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.

Za zvláštní zmínku stojí „znovuobjevený způsob“ zabezpečování samosprávných veřejných služeb prostřednictvím dobrovolných svazků obcí, tedy formou

10) § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

11) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

tzv. meziobecní spolupráce (*podrobnosti v kapitole 17 této příručky*). Prostřednictvím orgánů dobrovolných svazků obcí, které se de facto skládají právě pouze z vás, představitelů obcí, máte poskytování veřejné služby plně pod svou kontrolou. A to od kvality služby až po nezkrácené informace o finanční náročnosti.

Časté otázky

1. Proč poskytovat veřejnou službu? Důvodem je veřejný zájem, tedy prokázané potřeby a požadavky společnosti či sociálních skupin. Ty ovšem nesmějí být v rozporu s platnými předpisy.

2. Které veřejné služby obec zabezpečit musí? Jde o dvě povinnosti: první se týká podmínek pro povinnou školní docházku dětí obyvatel obce, druhá nakládání s komunálním odpadem.

3. Kdo se v obci postará o veřejnou (povinnou či nepovinnou) službu? Buď ji zabezpečí obec sama, nebo přenesení její poskytování na jiný subjekt, ať už přímo (obcí řízená organizace), či smluvně (například obchodní společnost).

7

Související předpisy

- zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství
- 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

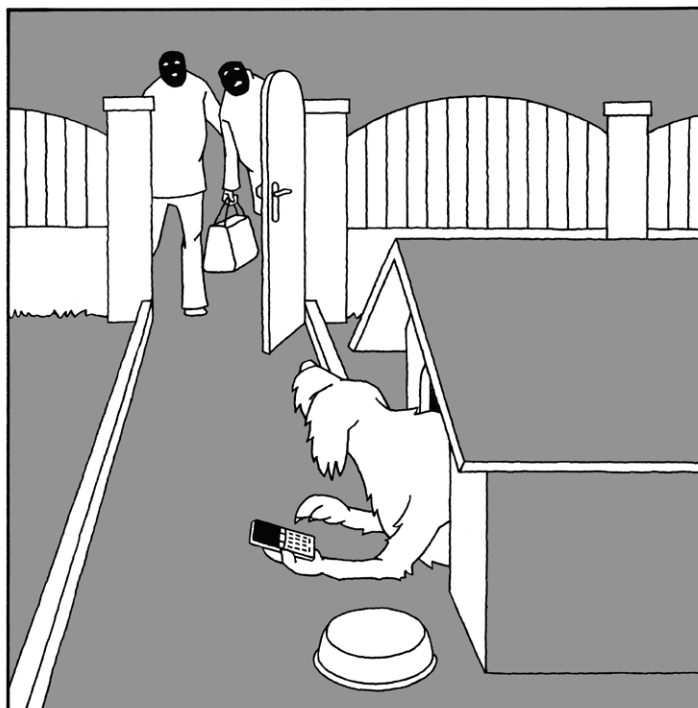
Literatura

- Halásek, D., Standardizace veřejných služeb, VŠB-TU Ostrava, 2004.

8 Veřejný pořádek a bezpečnost

Mgr. Ing. David Bohadlo

O bezpečnosti jako pojmu panují celkem jasné představy a v průzkumech priorit českého občana obsazuje „pocit bezpečí doma a na ulici“ přední příčky. Veřejný pořádek si už vykládáme rozmanitěji. Bude tedy užitečné citovat autoritu – Nejvyšší správní soud: Veřejný pořádek je normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné¹. Když jste se ucházeli o hlasy místních občanů, určitě jste neopomněli nabídnout takové řízení obce, jež na pořádek a bezpečnost náležitě dbá. A protože to občas nebývá jednoduché, je dobré se v problematice zorientovat.



Propojení místní samosprávy, veřejného pořádku a bezpečnosti vyplývá v základních rysech z Ústavy České republiky a výslovně také ze zákona o obcích. Dílčí aspekty veřejného pořádku a bezpečnosti upravují další předpisy. Všechny dohromady ukládají řadu povinností a oprávnění v samostatné i přenesené působnosti obcí. Do veřejné správy místních záležitostí veřejného pořádku a bezpečnosti se promítá množství někdy i protichůdných veřejných a soukromých zájmů, zejména občanů obce. Jejich vzájemné vyvažování v místě a čase činí problematiku poměrně náročnou.

8.1 Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku

Každá obec je oprávněna vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku². Zákon o obcích demonstrativně uvádí, že obecně závaznou vyhláškou lze zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Zákon dále uvádí: „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných spor-

tovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“³.

Uvedená ustanovení mají poměrně obecný charakter a při jejich konkretizaci sehrála významnou úlohu samotná normotvorba obcí a rozhodovací činnost Ústavního soudu. Na tomto místě nelze opomenout zlo-
mový nález Ústavního soudu⁴ (tzv. Jirkovský nález), kterým Ústavní soud změnil svůj dosavadní přístup a umožnil vydávat obecně závazné vyhlášky na základě ústavního zmocnění, v mezích zákona o obcích⁵, bez nutnosti dalšího, speciálního zákonného zmocnění.

V souvislosti s obecně závaznými vyhláškami o veřejném pořádku padají často dotazy k problematice **veřejného prostranství**. Definici pojmu obsahuje přímo zákon: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví

1) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64

2) § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

3) § 10 písm. b) zákona o obcích

4) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06

5) § 10 zákona o obcích

k tomuto prostoru“⁶. Ústavní soud k tomuto vymezení dodal, že může jít o prostor, který je předmětem veřejnoprávního, ale i soukromoprávního vlastnictví. Ústavní soud⁷ dále konstatoval, že pokud se obec rozhodne vymezit veřejné prostranství ve vlastní obecně závazné vyhlášce, může se od ustanovení zákona o obcích odchýlit pouze v upřesnění, jaké další prostory přístupné každému bez omezení představují v dané obci veřejné prostranství. Ještě je třeba doplnit, že obce mohou regulovat obecně závaznou vyhláškou také činnosti, které se sice neodehrávají na veřejných prostranstvích, ale jejich důsledky se zde projevují⁸.

Ústavní soud ve svých rozhodnutích i nadále formuje vydávání obecně závazných vyhlášek. Orientaci v množství judikátů napomáhají mimo jiné materiály, které se průběžně zveřejňují na webu Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra⁹. Při vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech veřejného pořádku rozlišujeme několik typových oblastí, které lze v souladu se zákonem o obcích¹⁰ nepochybně regulovat, a několik oblastí, kde je takováto regulace nepřijatelná, popřípadě sporná. V žádném případě ovšem nejde o úplný výčet.

Které oblasti lze regulovat?

V současné době můžete jako člen zastupitelstva obce uvažovat o schválení následujících obecně závazných vyhlášek z oblasti veřejného pořádku:

- zákaz konzumace alkoholu,
- regulace používání zábavní pyrotechniky,
- rušení nočního klidu,
- stanovení podmínek pro pořádání veřejnosti přístupných akcí,
- regulace chovu zvířat a pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat,
- zákaz žebření,
- zákaz prostituce,
- regulace výherních hracích přístrojů, videoloterijních terminálů a jiných podobných loterií,
- jízda na skateboardu a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, které nejsou pozemními komunikacemi,
- regulace provozní doby pohostinských zařízení,
- zákaz kouření.

Ústavnost těchto typových obecně závazných vyhlášek ve většině případů potvrdil Ústavní soud, popřípadě ji lze dovodit. Nelze ovšem vyloučit přípustnost také typově jiných obecně závazných vyhlášek, které by svým účelem směřovaly k ochraně veřejného pořádku a naplňovaly příslušné ustanovení zákona o obcích¹¹.

Bližší informace lze nalézt na webu Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra¹².

Které oblasti nelze regulovat?

V současnosti naopak není možné vydávat obecně závazné vyhlášky například:

- ve věcech plošného zákazu kouření na veřejných prostranstvích,
- k provozu zařízení obce, které slouží potřebám veřejnosti (koupaliště, hřiště atd.),
- k regulaci jízdy na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi,
- k evidenci přechodného pobytu v obci.

Nařízení o tržním řádu

Živnostenský zákon¹³ zmocňuje k vydávání tržních řádů, nikoliv ovšem formou obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, ale formou **nařízení v přenesené působnosti**. Byť tedy existují názory, že tato oblast patří samosprávě, platná legislativa ji zařazuje pod státní správu, což musí obce respektovat.

Na základě a v mezích příslušného ustanovení živnostenského zákona mohou obce prostřednictvím nařízení regulovat nabídku a prodej zboží či služby mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím. To se týká zejména tržnic, ale také podomního prodeje. Obce jsou oprávněny také zakázat některé druhy prodeje zboží nebo služby prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části.

8.2 Přestupky

Podle příslušného zákona¹⁴ se přestupkem rozumí zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postihitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Zákon o přestupcích sice nelze považovat za komplexní kodex, přesto obsahuje obecnou hmotněprávní i procesněprávní úpravu přestupků. Přestupková agenda patří výlučně do **státní správy**.

Přestupky proti veřejnému pořádku

Skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku zákon¹⁵ vymezuje, je však zřejmé, že nemůže pokrýt veškeré skutkové podstaty přestupků, které mohou

6) § 34 zákona o obcích

7) Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06

8) Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06

9) <http://www.mvcr.cz/odk2/>

10) § 10 zákona o obcích

11) § 10 zákona o obcích

12) <http://www.mvcr.cz/odk2/>

13) § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon

14) § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

15) § 47 zákona o přestupcích

veřejný pořádek narušit. Jak už jsme zmínili, obce jsou oprávněny v samostatné působnosti vydávat řadu obecně závazných vyhlášek, jejichž účelem je ochrana veřejného pořádku. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu¹⁶ ovšem nelze obecně závaznou vyhláškou vytvářet nové skutkové podstaty přestupků nebo nové sankce. Sankce za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách fyzickou osobou je tedy možné ukládat pouze na základě zákona o přestupcích¹⁷. Za takový přestupek lze uložit pokutu až **do 30 000 Kč** (v blokovém řízení do 1000 Kč).

Co mohu jako zastupitel dělat, zjistím-li přestupek?

Pokud jako zastupitel obce (stejně jako jakákoliv jiná osoba) zjistíte, že byl přestupek spáchán, jste oprávněn podat o tom **oznámení** obecnímu (městskému) úřadu, Policii ČR nebo obecní (městské) policii. Je však třeba zdůraznit, že zákon o přestupcích¹⁸ stanoví jednoletou prekluzivní¹⁹ lhůtu, ve které je správní orgán oprávněn projednat přestupek, vyslovit vinu či nevinu za spáchání přestupku a uložit sankci (rozhodnutí musí v této lhůtě nabýt právní moci).

V případě tzv. **návrhových přestupků**²⁰ může správní orgán projednat spáchání přestupku pouze tehdy, podá-li oznámení poškozený. Tak je to například v případě urážky na cti.

Jako zastupitel se můžete rovněž dostat do situace, kdy přistihnete pachatele přestupku při činu. Nejvyšší správní soud konstatoval²¹, že kterákoliv osoba je oprávněna chránit v sociálních interakcích vlastní práva a na základě a v mezích institutu nutné obrany **zadržet pachatele**, aby pak mohla oprávněná osoba zjistit jeho totožnost, jestliže by jinak bylo právo poškozeného zmařeno. Z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu však nelze dovodit, že by svědek mohl zadržet pachatele při páchaní jakéhokoliv přestupku.

Kdo projednává přestupky?

Zákon²² uvádí, že k projednávání přestupků mohou být příslušné obecní úřady, zvláštní orgány obcí, popřípadě jiné správní orgány podle zvláštního právního předpisu. Zvláštním orgánem obce rozumíme tzv. **přestupkové komise**. Zřízení takovýchto komisí je ovšem nepovinné a je tedy pouze alternativou k rozhodování obecního úřadu. Jinými správními orgány podle zvláštního zákona mohou být například úřady práce nebo katastrální úřady.

Vedle standardního řízení o přestupku je možné přestupek za určitých okolností projednat také v **blokovém řízení**²³, nebo v **příkazním řízení**²⁴. Pokuty v blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a osoby jimi pověřené a dále orgány určené tímto nebo

jiným zákonem (Policie ČR a obecní policie). K příkaznímu řízení jsou oprávněny stejné správní orgány jako v případě standardního řízení o přestupku.

Veřejnoprávní smlouva s jinou obcí

Veřejnoprávní smlouva, kterou se převádí přenesená působnost na úseku přestupků, představuje tzv. koordináční smlouvu podle páté části správního řádu. Jakákoliv obec tedy může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, která se nachází ve stejném obvodu obce s rozšířenou působností. Na základě této smlouvy budou orgány jedné obce vykonávat přestupkovou agendu namísto orgánů původně příslušné obce. Uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy však musí schválit příslušný krajský úřad.

Zmíněná veřejnoprávní smlouva musí být písemná, musí obsahovat rozsah přenesené působnosti, způsob úhrady nákladů na její výkon a dobu trvání smlouvy. Veřejnoprávní smlouvu je nutné zveřejnit na úředních deskách obcí, které jsou stranami této smlouvy, a ve věstníku právních předpisů kraje. Pokud mezi stranami veřejnoprávní smlouvy vzniknou spory, je oprávněn je řešit krajský úřad, popřípadě Ministerstvo vnitra. Tyto správní orgány jsou rovněž oprávněny zrušit veřejnoprávní smlouvu, pokud se dostala do rozporu s právními předpisy.

Řízení o přestupcích

Také řízení o přestupcích upravuje příslušný zákon²⁵, přičemž jeho ustanovení jsou speciální vůči správnímu řádu (nestanoví-li tedy zákon o přestupcích něco jiného, uplatní se ustanovení správního řádu). Procesně-právní úprava zákona o přestupcích však zdaleka není komplexní. Řízení o přestupcích ovládá zásada oficiality, je tedy zahajováno **z úřední povinnosti**, a to jak na základě vlastních poznatků správního orgánu, tak i na základě podnětů třetích osob. Výjimkou z tohoto pravidla je pouze několik návrhových přestupků (například urážka na cti). Navrhovatel může se svým návrhem disponovat, to znamená, že ho může ze řízení vzít zpět. To ovšem u ostatních přestupků (zahajovaných z úřední povinnosti) není možné.

V řízení o přestupku se uplatní do značné míry obdobné principy jako v trestním právu procesním.

16) Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97

17) § 46 odst. 2 a 3 zákona o přestupcích

18) § 20 zákona o přestupcích

19) Prekluze je zánik práva, jež nebylo uplatněno v určité lhůtě.

20) § 68 zákona o přestupcích

21) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 – 87

22) § 52 zákona o přestupcích

23) § 84 zákona o přestupcích

24) § 87 zákona o přestupcích

25) § 51 zákona o přestupcích

Platí tedy presumpce neviny, právo obviněného vyjadřovat se ke všem skutečnostem a podkladům rozhodnutí či navrhnout důkazy, a to po celou dobu řízení. **Důkazní břemeno** leží na správním orgánu. Z povahy řízení o přestupku také vyplývá, že nelze v plné míře aplikovat ustanovení správního řádu²⁶. Pokud tedy obviněný potřebuje tlumočníka, obstará mu jej správní orgán na vlastní náklady.

Účastníkem přestupkového řízení je v první řadě obviněný, za určitých okolností poškozený a ve zmenšeném rozsahu také vlastník věci, která může být (nebo byla) zabráná. V případě návrhových přestupků je účastníkem řízení také navrhovatel. Správní orgán může v přestupkovém řízení využít předvolání, předvedení nebo předběžná opatření. Samotné řízení se koná za účasti obviněného z přestupku a je ovládáno zásadou ústnosti a neveřejnosti.

Řízení o přestupku v prvním stupni může skončit **zastavením, rozhodnutím ve věci či smírem**. Řízení se zastaví například tehdy, pokud se zjistí, že se skutek vůbec nestal, popřípadě nenaplní skutkovou podstatu přestupku atd.²⁷ Pokud správní orgán vydává rozhodnutí ve věci, tak ve výroku uvede vedle obecných náležitostí také další náležitosti vyžadované zákonem o přestupcích²⁸. V odůvodnění rozhodnutí se musí projevit požadavky vyjádřené v zákonu o přestupcích²⁹. Správní orgán tedy zhodnotí závažnost přestupku; zejména zhodnotí způsob spáchání přestupku, jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, míru zavinění, pohnutky. Správní orgán také přihlédne k osobě pachatele, případně k jeho postižení v disciplinárním řízení.

8.3 Obecní policie

Obecní policie se zřizuje, případně ruší, na základě obecně závazné vyhlášky. Řídí ji starosta nebo pověřený člen zastupitelstva. Obecní policie představuje, ve smyslu příslušného zákona³⁰ a zákona o obcích, fakultativní (nepovinný) orgán obce. Je tedy na vůli obce, zda ve své samostatné působnosti obecní policii zřídí, popřípadě zda její funkci nahradí veřejnoprávní smlouvou s jinou obcí. V každém případě ochrana veřejného pořádku patří mezi úkoly obce v samostatné působnosti³¹.

Obecní policii tvoří (vedle čekatelů a ostatních zaměstnanců) zejména **strážníci**. Strážník je povinen zasáhnout, pokud je páchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a to **i mimo pracovní dobu**, avšak na území vlastní obce (nebyla-li uzavřena zmíněná veřejnoprávní smlouva s jinou obcí).

Strážník je oprávněn

- požadovat vysvětlení,
- požadovat prokázání totožnosti,
- předvést osobu,
- odebrat zbraň,
- zakázat vstup na určité místo,
- otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor,
- odejmout věc,
- použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla,
- vstupovat do živnostenských provozoven,
- použít donucovací prostředky, psa a služební zbraň.

Strážníci obecní policie se podílejí na úkolech v bezpečnosti silničního provozu. Jsou oprávněni zastavovat vozidla, měřit jejich rychlost a udělovat pokuty v blokovém řízení za některé druhy přestupků.

8.4 Inspektor veřejného pořádku

Osoba inspektora veřejného pořádku byla zakotvena v zákoně o obcích ve znění účinném do konce roku 2002³². Později bylo toto ustanovení odstraněno, nicméně inspektora veřejného pořádku je možné nadále ustanovit na základě zákona o přestupcích³³. V žádném případě však inspektor veřejného pořádku není postaven na roveň obecní policii, nemá tak široká oprávnění. Inspektor může ale například pokutovat neukázněné pejskaře či nesprávné parkování. Zákon o přestupcích zároveň nestanovuje zvláštní požadavky na osobu inspektora, měl by ovšem mít k výkonu této funkce morální a odborné předpoklady.

8.5 Spolupráce obcí a Policie ČR

Podle zákona o Policii České republiky³⁴ může útvar policie určený policejním prezidentem uzavřít písemnou **koordinační dohodu** s obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy ke společnému postupu při zabezpečování místního veřejného pořádku. Praktickým projevem takových dohod jsou společné hlídky policistů a strážníků. Povaha těchto koordinačních veřejnoprávních smluv ovšem neodpovídá veřejnoprávním smlouvám podle správního řádu. Úkolem těchto dohod není přenášet výkon vlastní působnosti z obce na Policii ČR, nebo naopak.

26) § 16 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

27) § 76 zákona o přestupcích

28) § 77 zákona o přestupcích

29) § 12 zákona o přestupcích

30) Zákon č. 553/1999 Sb., o obecní policii

31) § 35 zákona o obcích

32) § 86 zákona o obcích ve znění účinném do konce roku 2002

33) § 84 odst. 3 zákona o přestupcích

34) § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

Krom toho platí, že Policie ČR je oprávněna požadovat od orgánů obce pomoc, tj. zejména podklady a informace. Orgány obce jsou povinny žádosti podané na základě zákona o Policii ČR³⁵ vyhovět. Policie informuje orgány obce o skutečnostech, které se dotýkají jejich činnosti a mohou vést k ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti. Starosta je oprávněn požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

8.6 Požární ochrana

Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce a sbor dobrovolných hasičů

Příslušný zákon³⁶ stanoví, že obce **v samostatné působnosti** zřizují jednotku sboru dobrovolných hasičů obce (dále **JSDHO**), která zabezpečuje hašení požárů, dále záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech a plní další úkoly podle zvláštního právního předpisu ve svém územním obvodu. Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru (dále **GR HZS ČR**) Ministerstva vnitra vydalo Metodiku pro zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů³⁷, kde lze nalézt další podrobnosti ke zřizování JSDHO. Od JSDHO je třeba odlišovat sbory dobrovolných hasičů (dále **SDH**). SDH jsou občanská sdružení a podle zákona o požární ochraně pomáhají při plnění úkolů požární ochrany³⁸.

Povinnosti obce v požární bezpečnosti³⁹:

- zřizují JSDHO pro svůj územní obvod,
- udržují akceschopnost JSDHO,
- zabezpečují odbornou přípravu jejich členů,
- zabezpečují materiální a finanční potřeby JSDHO,
- zajišťují péči o členy JSDHO,
- poskytují náhradu ušlého výdělku členů JSDHO,
- zabezpečují a hradí preventivní prohlídky členů JSDHO,
- zabezpečují výstavbu a údržbu objektů požární ochrany,
- zpracovávají stanovenou dokumentaci požární ochrany,
- zřizují ohlašovnu požárů,
- zabezpečují zdroje vody pro hašení požárů,
- umožňují případné umístění jednotek HZS ČR,
- přispívají na provoz a vybavení jednotek HZS ČR,
- organizují preventivně výchovnou činnost,
- vydávají požární řád obce,
- stanovují podmínky požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob.

Vybrané obecní úřady v přenesené působnosti:

- zabezpečují hašení požárů a záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech mimo svůj územní obvod,

- zabezpečují akceschopnost JSDHO k zásahům mimo svůj územní obvod,
- na základě plošného pokrytí území kraje JSDHO zabezpečují nepřetržitou pracovní pohotovost členů JSDHO.

Pokud obec nezřídí žádnou jednotku požární ochrany, je povinna sružit prostředky na **společnou jednotku s HZS** kraje nebo obcí, jejíž jednotky požární ochrany jsou předurčeny požárním poplachovým plánem kraje k prvnímu zásahu pro uvedenou obec. Obci, která nezřizuje jednotku požární ochrany, může hasičský záchranný sbor kraje uložit, aby zřídila **požární hlídku**. Obec může zrušit JSDHO jen se souhlasem HZS kraje.

8.7 Integrovaný záchranný systém

Zákon o integrovaném záchranném systému⁴⁰ (dále **IZS**) vymezuje koordinovaný postup jednotlivých složek IZS při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích. **Mimořádnou situací** je podle zákona škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, dále havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují záchranné a likvidační práce.

Složky IZS se dělí na základní a ostatní. Základními složkami IZS jsou **Hasičský záchranný sbor, jednotky požární ochrany, zdravotnická záchranná služba a Policie ČR**. Ostatními složkami jsou například ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, ale také neziskové organizace či sdružení občanů.

V průběhu zásahu jsou všechny složky IZS povinny řídit se pokyny velitele zásahu, popřípadě pokyny starosty obce s rozšířenou působností, hejtmana kraje, v Praze primátora hlavního města Prahy nebo Ministerstva vnitra, pokud vykonávají koordinaci záchranných a likvidačních prací, při nichž mohou vyžadovat poskytnutí pomoci.

Orgány obce zabezpečují připravenost obce na mimořádné události, podílejí se na záchranných a likvidačních pracích a ochraně obyvatelstva⁴¹. Starosta obce se například stará o varování osob, organizuje evakuaci

35) § 18 zákona o Policii ČR

36) Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

37) Dokument č. j. MV-52763-6/PO-2008, na webových stránkách GR HZS ČR v sekci „Jednotky požární ochrany“ – ke stažení

38) § 75 zákona o požární ochraně

39) § 29 zákona o požární ochraně

40) Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

41) § 15 zákona o integrovaném záchranném systému

a nouzové přežití obyvatel a je oprávněn vyzvat fyzické a právnické osoby, aby poskytl osobní nebo věcnou pomoc. Starostům lze doporučit, aby v případě vzniku mimořádné události v obci postupovali podle příslušných výpisů z havarijních plánů a neprodleně kontaktovali územně příslušné operační a informační středisko IZS (tel. číslo 150 nebo 112).

8.8 Krizové řízení

Stručně k právní úpravě

Předmětem krizového zákona⁴² je řešení a příprava na krizové situace, které nesouvisí s obranou státu. **Krizovou situací** se rozumí mimořádná událost (tj. škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují záchranné a likvidační práce), narušení kritické infrastruktury nebo jiná nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále krizový stav).

Stav nebezpečí lze vyhlásit, pokud jsou ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, jestliže intenzita ohrožení nedosahuje značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury. Stav nebezpečí vyhláší **hejtman kraje** (popřípadě primátor hl. města Prahy), a to pouze na dobu nezbytně nutnou (maximální dobu třiceti dnů lze prodloužit jen se souhlasem vlády). Rozhodnutí o stavu nebezpečí se vyhláší stejně jako nařízení kraje a musí obsahovat důvody a krizová opatření (tj. organizační nebo technická opatření k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob).

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení **nouzového stavu**. Platnost krizových opatření vyhlášených hejtmanem končí dnem vyhlášení nouzového stavu, pokud vláda nerozhodne jinak. Krizová opatření, jejichž platnost zůstane zachována, se dále považují za krizová opatření nařízená vládou.

Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu může vláda na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu **omezit některá základní práva a svobody**. Jde například o právo na nedotknutelnost osoby, vlastnické právo, svobodu pohybu, shromažďovací právo atd.⁴³ Krizový zákon poskytuje orgánům krizového řízení také řadu dalších oprávnění. Vláda je v době nouzového stavu oprávněna například vyhlásit evakuaci osob a majetku, zakázat vstup na určitá místa,

uložit pracovní povinnosti apod.⁴⁴ Obdobně významnými oprávněními disponuje také hejtman v průběhu stavu nebezpečí⁴⁵. K orgánům krizového řízení patří také ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, ale také obce a jejich orgány.

Úkoly obcí a starostů

Starosta obce s rozšířenou působností zabezpečuje připravenost správního obvodu obce III. typu na řešení krizových situací, k čemuž může využít také ostatní orgány obce. Je oprávněn řídit a kontrolovat přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků. V souvislosti s uvedenými úkoly zřizuje a řídí **bezpečnostní radu** obce s rozšířenou působností. Podílí se na řešení krizových situací, schvaluje po projednání v bezpečnostní radě **krizový plán** obce III. typu a vyžaduje od HZS kraje údaje podle krizového zákona⁴⁶.

Starosta obce III. typu dále zřizuje a řídí **krizový štáb** pro území správního obvodu obce III. typu, který je současně krizovým štábem pro území správního obvodu obce, zabezpečuje za krizové situace stanovená krizová opatření v podmínkách správního obvodu, plní úkoly stanovené hejtmanem a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení. Také odpovídá za využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra.

Obecní úřad obce III. typu vykonává k připravenosti svého správního obvodu na řešení krizových situací další úkoly stanovené krizovým zákonem⁴⁷. Za tím účelem zřizuje **pracoviště krizového řízení**.

Starosta běžné obce se rovněž stará o připravenost obce na řešení krizových situací, na čemž se spolupodílejí ostatní obecní orgány. Jako svůj pracovní orgán může zřídit **krizový štáb**, zabezpečuje stanovená krizová opatření, plní úkoly stanovené starostou obce III. typu a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení, včetně úkolů a opatření uvedených v krizovém plánu obce s rozšířenou působností. Odpovídá za využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra.

Za krizového stavu starosta běžné obce zabezpečuje varování a informování osob nacházejících se na

42) Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů

43) § 5 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

44) § 6 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

45) § 14 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

46) § 15 odst. 3 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

47) § 19 zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů

území obce před hrozícím nebezpečím. Také vyrozumívá orgány krizového řízení (pokud tak už neučinil HZS kraje), nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva, organizuje další opatření nezbytná pro řešení krizové situace. Pokud by starosta neplnil uvedené úkoly, je hejtman kraje oprávněn převést jejich výkon na stanoveného zmocněnce (jeho rozhodnutí může zrušit pouze ministr vnitra).

Obecní úřad obce je k připravenosti obce na řešení krizových situací pověřen úkoly podle krizového zákona⁴⁸.

8.9 Ochrana před povodněmi

Povodněmi se pro účely vodního zákona⁴⁹ rozumí přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat, nebo je její odtok nedostatečný, případně se zaplavuje území při soustředěném odtoku srážkových vod. Povodeň mohou způsobit přírodní jevy, zejména tání, dešťové srážky nebo chod ledů (přirozená povodeň) nebo jiné vlivy; zejména porucha vodního díla může vést až k jeho havárii (protržení), nebo k nouzovým řešením kritické situace na vodním díle (zvláštní povodeň).

Rozsah operativních opatření pro ochranu před konkrétní povodní se řídí nebezpečím nebo vývojem povodňové situace. Ta se vyjadřuje **třemi stupni povodňové aktivity**: první stupeň – stav bdělosti, druhý stupeň – stav pohotovosti a třetí stupeň – stav ohrožení⁵⁰.

Jak se připravit, kde získávat informace

Ochranou před povodněmi se podle vodního zákona⁵¹ rozumí činnosti a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území. Tato ochrana se zabezpečuje systematickou prevencí a operativními opatřeními na základě **povodňových plánů** (a pokud je vyhlášena krizová situace, tak podle zákona o krizovém řízení).

Kromě povodňových plánů patří mezi přípravná povodňová opatření stanovení záplavových území, vymezení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity, povodňové prohlídky, příprava předpovědní a hlásné povodňové služby, organizační a technická příprava, vytváření hmotných povodňových rezerv, příprava účastníků povodňové ochrany.

Povinnosti a úkoly obce

Obecní rada zabezpečuje ochranu před povodněmi buď sama, nebo prostřednictvím **povodňové komise**. Povodňové orgány obcí jsou podřízeny povodňovému orgánu obce s rozšířenou působností a v rámci svých územních obvodů plní úkoly podle vodního zákona⁵².

Větší rozsah povinností a oprávnění mají povodňové orgány obcí s rozšířenou působností. Starosta obce s rozšířenou působností zřizuje **povodňovou komisi obce III. typu** a je jejím předsedou. Povodňový orgán obce s rozšířenou působností je podřízen povodňovému orgánu kraje. Povodňové orgány obcí III. typu ve svých územních obvodech plní úkoly podle vodního zákona⁵³.

8.10 Shromáždování občanů

Shromáždování občanů upravuje stejnojmenný zákon⁵⁴, který dává občanům v souladu s Ústavním pořádkem ČR právo na **pokojné shromáždování**. Shromáždění jsou však zakázána ve vzdálenosti do 100 m od sídla nebo místa zasedání zákonodárných sborů a Ústavního soudu. Naopak, **nařízením obce** lze určit místa a dobu, kde a kdy lze pořádat shromáždění i bez oznámení.

V závislosti na rozsahu shromáždění se o problematiku starají obecní úřady, obecní úřady obcí II. typu, krajské úřady, popřípadě Ministerstvo vnitra. Shromáždění ovšem nejsou těmito orgány povolována, ale jsou jim pouze oznamována. V určitých případech není třeba ani oznámení, jako třeba v případech církevních shromáždění nebo shromáždění jmenovitě pozvaných v uzavřených budovách.

Shromáždění oznamuje tzv. **svolatel**, a to nejméně **pět dní** před konáním shromáždění (méně pouze v odůvodněných případech). Nepřehlíží se ovšem k oznámením, která byla podána déle než šest měsíců před konáním shromáždění. Správní orgán posuzuje shromáždění s ohledem na zachování veřejného pořádku, bezpečnosti, také ústavnosti a zákonnosti účelu shromáždění. Správní orgán je při tom oprávněn navrhnout jiný čas a místo shromáždění s ohledem na veřejný pořádek a bezpečnost. S ohledem na zákonnost a ústavnost účelu shromáždění (respektive z důvodů podle zákona

48) § 21a zákona o integrovaném záchranném systému

49) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

50) § 70 odst. 2 zákona o vodách a o změně některých zákonů

51) § 63 zákona o vodách a o změně některých zákonů

52) § 78 odst. 3 zákona o vodách a o změně některých zákonů

53) § 79 zákona o vodách a o změně některých zákonů

54) Zákon č. 84/1990 Sb., o shromáždování

o shromažďování) lze shromáždění **zakázat**. Správní orgán tak musí učinit bezodkladně, nejpozději do tří pracovních dnů ode dne oznámení o shromáždění. Probíhající shromáždění může být správním orgánem nebo příslušníkem Policie ČR **rozpuštěno** ze zákonem stanovených důvodů, například jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy nebo shromáždění směřuje k výzvě popírat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, náboženské vyznání atd.

Za průběh shromáždění odpovídá svolatel, který k plnění svých povinností využívá **pořadatele**. Pro všechny tyto osoby, stejně jako pro účastníky shromáždění, stanovuje zákon povinnosti, jejichž porušení může být rovněž přestupkem.

8

Podrobnější informace uspořádalo Ministerstvo vnitra v **Manuálu pro obce k zákonu o právu shromažďovacím**. Za pozornost stojí problematika extremistických shromáždění a jejich střetů s jinými shromážděními. Zákon o shromažďování neupřednostňuje určité typy shromáždění před jinými. Je-li zájem konat více shromáždění, která časově a místně kolidují, pak je rozhodující, kdo podal oznámení o shromáždění jako první. Současný shromažďovací zákon se už dokázal do značné míry vypořádat také s tzv. blokováním určitých veřejných prostranství. Jednání, kdy svolatel oznámí konání dlouho trvajícího shromáždění proto, aby zabránil ostatním svolat vlastní shromáždění, může být za určitých okolností posouzeno jako správní delikt.

Časté otázky

1. Lze považovat za veřejné prostranství i část veřejně přístupného parku v centru obce, který patří soukromé osobě? Ano. Podle zákona⁵⁵ je veřejným prostranstvím i park, který je každému přístupný bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

2. Musí přestupková komise projednat přestupek urážky na cti v okamžiku, kdy se o něm dozví (tzv. z úřední povinnosti), nebo až na návrh uraženého? Přestupek urážky na cti je tzv. návrhový přestupek. Komise k projednávání přestupků ho může tedy projednat až po podání návrhu uraženého k jeho projednání. Návrh k projednání lze navíc podat nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se uražený o urážce dozvěděl.

3. Lze si v obci rezervovat čas a místo shromáždění dne 1. května na pět let dopředu a znemožnit tak shromáždění konkurujícímu subjektu? Ne. Podle zákona⁵⁶ se k oznámením shromáždění, které svolavatel podá dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění, nepřihlíží.

4. Jak získat finance na činnost jednotky sboru dobrovolných hasičů obce? Ministerstvo vnitra poskytuje tzv. neinvestiční dotace, zejména na odbornou přípravu členů jednotek, úhradu nákladů na zásahy jednotek mimo katastr zřizující obce a jejich věcné vybavení. Dále též tzv. investiční dotace, které jsou přednostně určeny na pořízení nových cisternových automobilových stříkaček (CAS). Od roku 2015 se poskytuje investiční dotace i na rekonstrukci CAS.

55) § 34 zákona o obcích

56) § 5 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím

Související předpisy

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- zákon č. 84/1990 Sb., o shromažďování
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (tabákový zákon)
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

- vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 418/2008 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii
- vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 444/2008 Sb., o zdravotní způsobilosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele a strážníka obecní policie

Literatura a užitečné odkazy

- Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 844.
- Jemelka L., Podhrázký M., Vetešník P., Zavřelová J., Bohadlo D., Šuránek P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
- Damohorský, M., et al. Právo životního prostředí. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s.
- Furková, P., et al. Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s.
- Hendrych, D., et al. Správní právo: Obecná část. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.
- Jurníková, J., et al. Správní právo: Zvláštní část. Vyd. 6. Brno: Muni press, 2010. 399 s.
- Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 392 s.
- Mates, P., et al. Základy správního práva trestního. Vyd. 5. Praha: C. H. Beck, 2010. 256 s.
- Prášková, H., Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. 446 s.
- Manuál Ministerstva vnitra pro obce k zákonu o právu shromažďovacím [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/shromazdeni-manual-web-pdf.aspx>
- Metodické doporučení Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru Ministerstva vnitra ČR pro zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů dokument č. j. MV-52763-6/PO-2008. [online]. Dostupné z: <http://www.hzscr.cz/clanek/metodika-zrizovani-jsdho.aspx>
- Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR [online]. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2

9 Sociální problematika a role obcí

Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D.

Jaromír Jech

Mgr. Zdeněk Borkovec

Obec je především společenství lidí spjatých místem. To společenství má určité potřeby a vy máte nejlepší úmysly přispět k vytváření podmínek, které budou potřeby spoluobčanů uspokojovat. Během svého působení v zastupitelstvu budete nepochybně postaveni před problém související třeba s péčí o seniora, případně o člověka, jenž žije za hranicí chudoby nebo jemuž ztěžuje situaci zdravotní postižení. Každý takový případ – vlastně kus lidského příběhu – je zvláštní a jeho řešení se neobejde bez základní orientace v možnostech obce, státu, rozmanitých specializovaných organizací. Sociální politika zahrnuje sociální dávky, sociální služby, ochranu dětí a rodiny, problematiku sociálního vyloučení i otázky související se zaměstnaností, bydlením nebo vzděláváním. Stojí za to si pár věcí ozřejmit.



rozdílnosti mezi samostatnou a přenesenou působností.

Když ne pro nic jiného, tak proto, že můžete svým hlasováním v zastupitelstvu přispět, aby byla obec spravedlivá a vstřícná ke spoluobčanům, kteří potřebují základní pomoc a podporu.

9.1 Užitečné ohlédnutí

9.1.1 Situace před rokem 1989

Je až neuvěřitelné, v jaké míře je současná podoba sociálních služeb na území České republiky stále ještě silně ovlivněna obdobím let 1948 až 1989, zejména v oblastech, o které by se měly starat obce. A to jak z pohledu legislativy, tak i bezpodmínečného finančního spolupartnerství. V předlistopadovém Československu řídil stát prostřednictvím jednotlivých úrovních národních výborů sociální politiku, respektive sociální zabezpečení, a to od výplat sociálních dávek přes chod ústavů sociální péče až po nejrozšířenější formu terénní sociální péče, tedy pečovatelskou službu. Národní výbory na nejnižších stupních

Zásadní roli při tvorbě systému tu musí hrát **stát**. Jeho partnery v sociální politice jsou pak v ose veřejné správy další dva nezastupitelní partneři – kraje na regionální úrovni a obce (města) na místní úrovni. V některých oblastech mají obce stěžejní, vůdčí úlohu, v jiných mohou poskytnout pouze efektivní součinnost. Obce také plní různé role – jak role zadavatelů, tak zřizovatelů a poskytovatelů sociálních služeb. Od určité úrovně se od obce přinejmenším očekávají určité koordinační činnosti¹.

S ohledem na tzv. spojený model veřejné správy mohou obce konat jisté činnosti v rámci samostatné působnosti, některé funkce však plní pro stát v rámci přeneseného výkonu státní správy. Základní kompetence v sociální oblasti jsou v současné legislativě pojasněny velmi obecně, a tak není zcela zřejmé, co by si obce, po vzoru z historie a také ze zahraničí, mohly (respektive měly) vzít za své.

Tyto otázky chce tato kapitola osvětlit. Zaměříme se na samosprávu, tedy na to, co obce přímo ovlivňují rozhodováním v rámci vlastního rozpočtu, byť musíme nutně zmiňovat i působnost přenesenou. Každý z vás, zastupitelů, by měl velice dobře rozlišovat

¹) Jednotlivým rolím obce v sociálních službách se věnuje kapitola 9.2.3 této příručky.

(místní, městské) sice měly spravovat zařízení sociálních služeb², šlo však de facto o nenaplněnou proklamaci, silně připomínající dosavadní všeobjímající ustanovení zákona o obcích³. Jinou roli, především kvůli faktickému naplňování příslušných legislativních ustanovení, hrály okresní národní výbory⁴, pro které byly nastaveny i příslušné finanční zdroje. Nechme stranou kvalitu či dostupnost takto poskytovaných veřejných sociálních služeb, to jsou dnes už zbytečné úvahy. Mnohem důležitější je uvědomit si, že se po dobu čtyřiceti let násilně přerušila jedna z nejzákladnějších, nezastupitelných a přirozených **samosprávných rolí obce**, totiž poskytovat či zprostředkovat sociální služby pro seniory a lidi s postižením (terénní pečovatelská služba), respektive zřizovat pro sociální služby potřebná zařízení.

9.1.2 Vývoj po roce 1989

Ten v sociální péči **nepřinesl** systémový a faktický přesun povinností ze státu (z původních okresních národních výborů transformovaných na okresní úřady) na obecní samosprávu, a až na řídke výjimky ani převod zřizovatelských funkcí (narozdíl například od povinností v předškolním a základním školství). „Změna“ zákona o národních výborech⁵ na porevoluční zákon o obcích⁶ sice potřebné ustanovení obsahovala, celorepubliková transparentní transformace však neproběhla. S touto nedotažeností změn se potýkáme dodnes, jelikož nově vzniklé obecní úřady převzaly v sociální oblasti řadu kompetencí do přenesené působnosti (zejména dávkové systémy).

Počátkem devadesátých let minulého století se sice přesunovaly určité (ne vždy dostačující) finanční prostředky v souvislosti se změnami kompetencí některých veřejných služeb přenášených z místních a městských národních výborů na samosprávné obce, to se však nikdy nedotklo sociálních služeb. Právě proto, že zde žádný všeobecný přesun kompetencí ani nenastal.

Nezdarem skončil i pokus „předat“ zařízení sociálních služeb z okresních úřadů na místně příslušné obce v průběhu léta roku 2001. Nedomyšlená reforma veřejné správy v sociální oblasti z přelomu století nakonec musela kompetence rušených okresních úřadů přesunout na nově vzniklé kraje (a to i s penězi). Přitom by většinu zařízení sociálních služeb vzhledem k jejich charakteru (velikosti, druhu poskytovaných služeb) měly zřizovat spíše obce (respektive města a větší obce).

Poskytování služeb „plnohodnotnými“ statutárními městy

K pochopení šíře problému je nutné znát i historicky rozdílnou situaci při poskytování sociálních služeb (platí ale i pro zřizování či poskytování dalších veřej-

ných služeb) u „plnohodnotných“ statutárních měst, tedy těch, které plnily před rokem 1989 i role tehdejších okresních národních výborů, a to buď přímo, nebo prostřednictvím svých obvodů. Jde o Brno, Ostravu, Plzeň a především pak o hlavní město Prahu. Zkráceně řečeno, tím, že plnily role okresních národních výborů, náležely jim i finance s těmito kompetencemi spojené. Mnozí si jistě pamatují, že pouze pro tato čtyři města platily i jiné přerozdělovací koeficienty⁷ ve sdíleném daňovém segmentu, a to jak v rámci zákona o rozpočtovém určení daní (RUD), tak již i před jeho účinností, tedy ihned po roce 1990, respektive 1992.

Postavení hlavního města Prahy

Výjimečnost postavení hlavního města Prahy, na rozdíl od zmíněných statutárních měst, spočívá ještě v tom, že ke svým kompetencím obce dostala v roce 2002 i pravomoci kraje. Tím, že před rokem 1989 naplňovalo hlavní město povinnosti národních výborů všech stupňů (od místních až po krajský), se nikdy nedostalo do takové izolace od zabezpečování sociálních služeb jako zbytek republiky. Problematika sociálních služeb pro ně není novinkou, a to bez ohledu na to, že před rokem 1989 šlo o centrálně řízenou státní linii a po roce 1990 o přenesenou působnost. Praze zůstalo profesní odborné zázemí, na úřednické i věcné úrovni. A protože financování sociální problematiky je součástí rozpočtů Prahy, záležitost se propojila až na obecní samosprávu. Ta pak brala problematiku za svou – na rozdíl od převážného zbytku obcí České republiky po roce 1989. Takže z hlediska legislativy sociální oblasti na území Prahy přinesl přesun povinností národního výboru hlavního města Prahy na hlavní město Prahu jako obec a následně kraj „bezbolestnou“ transformaci, na rozdíl od zbytku republiky (Brno, Ostravu a Plzeň opět necháváme stranou).

9.1.3 Současná situace

Na současnou podobu sociálních služeb v obcích České republiky měly vedle reformy veřejné správy velký vliv i opakované pokusy o reformu sociálních služeb. Ty vyústily v novou legislativu, zejména v **zákon o sociálních službách**⁸, účinný od počátku roku 2007. Kromě nových typů sociálních služeb, nových pravidel financování, plánování služeb či nastavení procesů

2) § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech

3) § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

4) § 27 odst. 5 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech

5) Zákon o národních výborech

6) Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

7) Tím se tato města dostala do postavení spíše srovnatelného s okresními úřady než s ostatními obcemi.

8) Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

řízení kvality, vymezil tento zákon také nové kompetence a povinnosti obcí, a to hlavně v přenesené působnosti (ve smyslu výkonu státní správy obecními úřady obcí s rozšířenou působností)⁹, ale také v samostatné působnosti¹⁰. Obce získaly organizační a informační povinnosti (*jimi se budeme podrobněji zabývat v podkapitole 9.2.3 této příručky*).

Posledním z pokusů cosi v sociální oblasti změnit byla tzv. Sociální reforma I., kritizovaná jak z politických pozic, tak odbornou veřejností. Pro samosprávu mělo neblahé důsledky zejména to, že byla víceméně přinucena převést na úřady práce své odborníky na sociální oblast, nenahraditelné znalce místních poměrů. Zmařila se mnohaletá snaha osvícených starostů vybudovat v obcích odborné zázemí a odpovědně řešit sociální záležitosti, a to nejenom ty v přenesené působnosti, ale stále více i ony základní, chápány jako přirozeně samosprávné. Tím jsme se dostali nechtěně opět k roku 1990.

Současný **zákon o obcích** stanovuje v rámci samostatné působnosti povinnost obce pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů¹¹. Praktické naplnění této kompetence je však plně v působnosti a zájmu jednotlivých obcí. Nebo jinak řečeno, v osvědčení jednotlivých zastupitelstev poskytnout z obecního rozpočtu objem finančních prostředků na určitou sociální potřebu s vědomím, že k tomu obec nic nezavazuje¹².

Z praxe: *Příkladem budiž jednání nejmenovaného svazu obcí, které mělo vyjádřit zájem o nabízenou pečovatelskou službu a schválit případnou finanční podporu k jejímu zavedení. Obce však vůči nabídce zůstaly chladné. Když ale šlo o útulky pro psy, ochotně finance poskytl. Zákon na ochranu zvířat¹³ totiž upravuje povinnost postarat se o toulavé zvíře; povinnost je splněna nahlášením případu, tím se odpovědnost přenáší na obec. Z toho vyplývá, že jasně daná odpovědnost by u obcí posílila důležitost sociální problematiky a motivovala je hledat řešení¹⁴.*

Pro tvorbu komplexní státní sociální politiky z hlediska samosprávné role obcí při zabezpečování základních sociálních potřeb by se mohly stát milníkem závěry celorepublikového rozsáhlého projektu **Podpora mezi-obecní spolupráce**¹⁵, který Svaz měst a obcí České republiky uskutečňuje od května 2013 do června 2015 s využitím dotací Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ)¹⁶. Jedním ze tří základních témat, kterými se obce v rámci projektu po celé republice zabývají, je i oblast sociální. Návrhy obcí, za jakých podmínek by se samosprávy mohly starat o kvalitní sociální služby, by měly být vůči státu silným argu-

mentem k příslušné legislativní úpravě, včetně získání finančních zdrojů k zabezpečení těchto služeb.

9.2 Co obec musí a co může v sociální oblasti

S trochou nadsázky lze konstatovat, že obce v sociální oblasti nemusí téměř nic, ale mohou skoro vše. Pojďme se tedy podívat na to, jaké povinnosti a možnosti má obec vzhledem k sociálním službám a dalším formám pomoci svým občanům, jaké role jí v těchto oblastech přísluší.

9.2.1 Úloha státu, krajů a obcí v systému sociální ochrany

K podpoře jednotlivců a rodin při zvládání různých sociálních situací (narození dítěte, nemoc, úraz, ztráta zaměstnání a bydlení, zdravotní postižení, stáří či smrt blízkého člověka) slouží poměrně složitý systém sociálního zabezpečení, v jehož ústředí stojí stát. Kraje, obce a další organizace v něm hrají pouze dílčí, byť pro občany důležitou úlohu. Také tato oblast prošla od počátku 90. let minulého století podstatným vývojem směrem k **sociální ochraně obyvatel**, jejímž cílem je předcházet, zmírňovat a odstraňovat následky sociálních událostí. Systém sociální ochrany tvoří **tři relativně nezávislé oblasti** – sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc, které si přiblížíme a graficky znázorníme¹⁷.

Sociální pojištění

Sociální pojištění zahrnuje **nemocenské pojištění** (nemocenská, ošetrovné, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, peněžitá pomoc v mateřství), **důchodové pojištění** (starobní, invalidní, vdovský, vdovecký a sirotčí důchod) a **příspěvek na státní politiku zaměstnanosti**, ze kterého se financují jak podpora

9) Například § 92 zákona o sociálních službách

10) Například § 94 zákona o sociálních službách

11) § 35 odst. 2 zákona o obcích

12) Z hlediska historických přenosů kompetencí a financování neobsahovaly vlastní příjmy obcí hledisko výdajů na zajištění potřeb v sociální oblasti. Má-li tedy obec příjmy nedostatečné, či musí přednostně zajistit jinou potřebu, nic ji neváže zajišťovat právě sociální služby.

13) Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

14) Zeman, J., Studie financování pečovatelských služeb, zpracovaná v rámci projektu Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji II. Dostupná z: http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/poskytovatele/metodika/Analiza-pecovatelskych-sluzeb_FINAL.pdf

15) Podrobnější informace o projektu naleznete na stránkách www.obcesobe.cz.

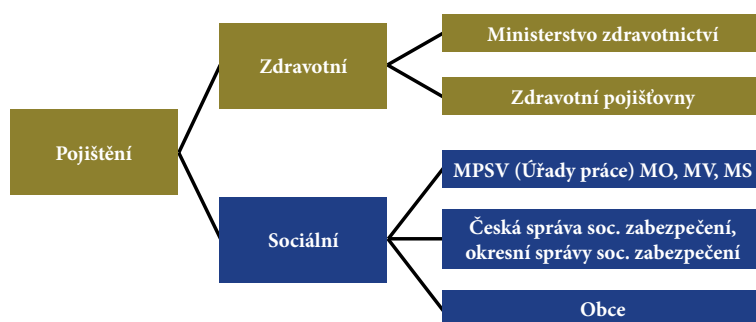
16) Podrobnosti v kapitole 17 této příručky

17) Sociální zabezpečení v sociálním systému společnosti. Dostupný z: http://www.pomahamekvalite.cz/files/file/elearning/5%20modul%20iskripta%206_%20lekce.pdf. Vlastní úprava

v nezaměstnanosti (pasivní politika zaměstnanosti), tak pomoc ohroženým skupinám při uplatňování na trhu práce, tj. aktivní politika zaměstnanosti (rekvalifikace, veřejně prospěšné práce, investiční pobídky apod.).

Obcím zde přísluší kompetence v přenesené působnosti¹⁸ – ustanovení zvláštního příjemce důchodu v případech, kdy oprávněný příjemce není schopen vzhledem k nepříznivému zdravotnímu stavu přebírat svůj důchod nebo není schopen podepsat se.

Zaměstnanost a systém zabezpečení v nezaměstnanosti se řeší primárně z úrovně státu, a to prostřednictvím Úřadu práce ČR (jeho krajských poboček a kontaktních pracovišť). Obce a kraje se na nich podílejí v rámci svých samosprávných kompetencí vytvářením vhodného prostředí pro vznik pracovních míst a jako zaměstnavatelé v rámci aktivní politiky zaměstnanosti. Působnost znázorňuje schéma.



Státní sociální podpora

Dávkami státní sociální podpory se řeší životní situace především rodin s dětmi. Některé podléhají testování příjmu (porodné, přídavek na dítě, příspěvek na bydlení), některé se vyplácejí bez ohledu na výši příjmu (rodičovský příspěvek, dávky péčovské péče, pohřebné). Dávky vyplácí Úřad práce ČR prostřednictvím svých krajských poboček. V této oblasti sociální ochrany nemají obce žádné kompetence.



Sociální pomoc

Cílem systému sociální pomoci je podpora při řešení situací, kdy se občané dostanou do hmotné a sociální nouze, a dalších sociálních situací, které nedokážou řešit sami, případně s pomocí vlastní rodiny. Patří sem též kompenzace znevýhodnění plynoucího ze zdravotního postižení. Mezi základní formy sociální pomoci patří vyplácení sociálních dávek (dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením)¹⁹ a celá škála sociálních služeb.

Spadá sem i sociálně právní ochrana dětí (SPOD). U posledních dvou jmenovaných forem mají určité kompetence v přenesené i samostatné působnosti kraje a obce.

Dávky pomoci v hmotné nouzi²⁰ (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc) představují podporu osobám s nedostatečnými příjmy.

Dávky pro osoby se zdravotním postižením²¹ jsou podmíněny zdravotním stavem (příspěvek na mobilitu, příspěvek na zvláštní pomůcku a průkaz osoby se zdravotním postižením). Patří sem i **příspěvek na péči**²², který se poskytuje lidem závislým na pomoci jiných. Je určen pro sociální služby nebo jiné způsoby pomoci při zvládání základních životních potřeb. Pomoc může poskytnout osoba blízká, asistent sociální péče nebo registrovaný poskytovatel sociálních služeb,

a to i v kombinaci různých možností.

O výplatu, místní šetření a kontrolu využití dávek se stará Úřad práce ČR, který je v současnosti jedním výplatním místem uvedených nepojistných sociálních dávek. To má však i zřejmé dopady na roli obcí v sociální oblasti.

Z praxe: Agenda dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek pro osoby se zdravotním postižením včetně příspěvku na

péči patřila do konce roku 2011 mezi významné kompetence obcí, které vykonávaly v přenesené působnosti. Převod kompetencí na Úřad práce ČR znamenal na

18) Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

19) Tyto dávky patří společně s dávkami státní sociální podpory mezi tzv. nepojistné sociální dávky.

20) Upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

21) Upravuje zákon č. 329/2001 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

22) Upravuje zákon o sociálních službách.



určitou dobu ochromení dlouhodobě budovaného funkčního systému provázanosti vyplácení dávek se sociální prací a systémem plánování a poskytování sociálních služeb. Po cestě se také „poztrácely“ stovky zaměstnanců, kteří na obcích tuto agendu vykonávali (na obecních úřadech se o agendu staralo 3642 zaměstnanců, na Úřad práce jich však bylo převedeno pouze 1650).

V současné době je snaha celý systém stabilizovat, personálně posílit krajské pobočky Úřadu práce ČR a hledat řešení cestou efektivní spolupráce s obcemi. Proto se Ministerstvo práce a sociálních věcí snaží prosadit posílení sociální práce ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností formou nového dotačního titulu, a to na stejném principu jako u problematiky sociálně právní ochrany dětí (tj. formou účelové dotace). Podporu sociální práce sleduje také minimální doporučený standard činností. Celkově by se měly sjednotit podmínky pro výkon sociální práce a její profesní zakotvení do jednoho zastřešujícího zákona²³ (v současné době se konzultuje věcný záměr zákona o sociálních pracovnících, jehož přijetí se předpokládá do dvou let).

Sociálně právní ochrana dětí (SPOD)²⁴ je zaměřena na ochranu práv a zájmů nezletilých dětí, především těch, jejichž osobnostní rozvoj a výchova jsou závažným způsobem ohroženy. Součástí je i sociální práce s dětmi a mladistvými, kteří spáchali přestupek či trestný čin, nebo se stali jejich obětí. Do systému SPOD patří i úkoly v náhradní rodinné péči (pěstounská péče a osvojení).

Výkon SPOD náleží určeným orgánům (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, v rámci přenesené působnosti krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a pověřené obecní úřady) a dalším pověřeným orgánům (komise pro sociálně právní ochranu dětí jako zvláštní orgán obce, další právnické a fyzické osoby).

Důležitá role obcí v této oblasti spočívá především ve **vyhledávání dětí**, které potřebují ochranu, vhodných osob, které se mohou stát pěstouny či osvojiteli

a poskytování součinnosti při řešení **sociální a bytové situace** rodin s nezletilými dětmi²⁵.

Z praxe: V roce 2013 byl zákon o sociálně právní ochraně dětí podstatně novelizován a probíhají změny zvláště s ohledem na zavádění standardů kvality a jejich kontrolu formou inspekci. V druhé polovině roku 2014 má být připraven a předložen vládě věcný záměr zákona o podpoře rodin, náhradní rodinné péči a systému ochrany práv dětí, který bude sjednocující právní normou pro ochranu ohrožených dětí, včetně zabezpečení náhradní rodinné péče a jiných forem náhradní péče o dítě.

Nepojistné sociální dávky jsou mimo jiné jedním z nástrojů boje s chudobou. Samotné vyplácení různých typů dávek se však považuje za pasivní formu podpory jednotlivců. Dávky samy o sobě nemohou uspokojivě vyřešit konkrétní sociální situace lidí, proto k nim často přistupuje další forma podpory – **sociální služby**. Navíc právě zde plní obce a kraje řadu rolí, a to v přenesené i samostatné působnosti. Proto se jim budeme věnovat podrobněji.

9.2.2 Sociální služby²⁶

Jsou jedním ze základních nástrojů podpory a péče o seniory, osoby s různými formami zdravotního postižení a při zvládání nepříznivých sociálních situací.

Hlavním cílem je přitom udržet lidi co nejdéle v jejich domácím prostředí, případně začlenit je do běžného života a poskytnout jim co nejvíce individualizovanou péči („šitou“ na míru podle jejich potřeb). To

23) Národní sociální zpráva na rok 2014, s. 9. Praha: MPSV ČR 2014

24) Upravuje zákon č. 359/1999, o sociálně právní ochraně dětí a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

25) Pilát, M., Červinková, I., Sonntagová I., Schlesinger, P., Sociální politika obce. In: Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Aktualizované znění 2012, s. 92. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. Dostupný z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/prirucka/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx>

26) Zákon o sociálních službách a vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách

úzce souvisí s kvalitou života těch, kteří se neobejdou bez cizí pomoci a podpory. Sociální služby kladou důraz na zachování soběstačnosti a vytváření důstojných podmínek života, zejména pokud lidé žijí v pobytových zařízeních (například v domovech pro seniory).

Financování a kvalita sociálních služeb

Stejně jako další veřejné služby se sociální služby z významné části financují z **veřejných zdrojů** (zdroje státu, obcí a krajů tvoří zhruba 56 %), a díky tomu závisí rozsah jejich poskytování ve zvýšené míře na politických rozhodnutích. Dalším zásadním zdrojem jsou **příspěvky uživatelů**, které i s využitím příspěvku na péči tvoří zhruba 37 %. Pouze v malé míře (tj. zhruba 7 %) jsou sociální služby placeny z dalších zdrojů, například ze strukturálních fondů, zdravotních pojišťoven u vybraných služeb atd.²⁷ Celkové náklady na sociální služby v roce 2012 přitom činily 27,7 mld. Kč²⁸.

Mezi důležité aspekty sociálních služeb patří přímá vazba na rodinu či další členy komunity, kteří sehrávají při řešení situace důležitou úlohu. **Zvláštní postavení** sociálních služeb proti jiným službám tkví ve větší zranitelnosti cílových skupin (senioři, lidé s postižením, ohrožené děti apod.) a také ve faktu, že se často dotýkají citlivých a osobních záležitostí lidí (jde třeba o dodržování soukromí, mlčenlivosti, zachování autonomie v rozhodování apod.). Na všechny tyto záležitosti musí brát poskytovaná služba zřetel.

Základem pro správné nastavení všech parametrů služby (procesní, personální i provozní) jsou **standardy kvality** sociálních služeb, které musí jejich poskytovatelé naplňovat. Tyto standardy umožňují na základě indikátorů definovat úroveň poskytované sociální služby. Podstatné je, že nastavují úhel pohledu na sociální službu z **pozice uživatele**, nikoliv poskytovatele, jak tomu bylo ještě do nedávné doby. Jejich dodržování, i další povinnosti poskytovatelů, kontroluje inspekce sociálních služeb.

Z praxe: *Inspekce sociálních služeb přešly od 1. ledna 2012 z krajských úřadů, kde působily v letech 2007 – 2011 v přenesené působnosti, na Úřad práce ČR. Projednávaná novela zákona o sociálních službách obsahuje návrh převést agendu inspekci z Úřadu práce ČR na Ministerstvo práce a sociálních věcí.*

Základní členění sociálních služeb

Sociální služby se poskytují na základě uzavřené smlouvy s poskytovatelem. Dnes již existuje velmi pestrá nabídka sociálních služeb (více než třicet druhů), ze kterých může člověk vybírat podle svého uvážení, finančních možností a dalších preferencí. Pro řešení konkrétní situace se často kombinují různé druhy sociálních služeb. Je tu také možnost kombinovat so-

ciální služby s péčí a podporou ze strany rodiny či jiných blízkých osob.

Rozlišujeme **tři základní oblasti** sociálních služeb:

a) Sociální poradenství – je součástí všech sociálních služeb; odborné poradenství se zaměřuje na určitou cílovou skupinu nebo situaci (občanské poradny, manželské a rodinné poradny, poradny pro seniory, poradny pro občany se zdravotním postižením, poradny pro oběti trestných činů a domácího násilí). Poskytuje se bezplatně.

b) Služby sociální péče – slouží k zajištění základních životních potřeb, které si nejsou lidé schopni obstarat bez pomoci jiné osoby. Mají tedy umožnit lidem jak fyzickou, tak psychickou soběstačnost, které jsou sníženy z důvodu věku, zdravotního postižení nebo duševního onemocnění. Patří sem pečovatelská služba, osobní asistence, tísňová péče, průvodcovské a předčitatelské služby, podpora samostatného bydlení, odlehčovací služby, centra denních služeb a denní stacionáře, týdenní stacionáře, domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení a sociální služby ve zdravotnických zařízeních ústavní péče. Tyto služby se poskytují za úhradu od uživatele.

c) Služby sociální prevence – mají napomáhat k řešení (ale také předcházení) nepříznivých nebo krizových sociálních situací. Také k řešení situací, které vyplývají ze života v sociálně znevýhodňujícím prostředí, ze životních návyků nebo vedení určitého způsobu života. Mají též chránit společnost před vznikem a šířením společensky negativních jevů. Některé se poskytují bezplatně, jiné za úhradu od uživatelů. Mezi bezplatné služby sociální prevence patří raná péče, telefonická krizová pomoc, tlumočnické služby (jde o služby pro osoby s poruchami komunikace v důsledku smyslového postižení), kontaktní centra, krizová pomoc, intervenční centra, nízkoprahová denní centra, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, služby následné péče (mimo nákladů na bydlení), sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny, terénní programy a sociální rehabilitace. Za úhradu od uživatele se poskytují služby v azylových domech, domech na půl cesty, noclehárnách a terapeutických komunitách.

Z praxe: *Protože se vyskytují některé nejasnosti v pojetí či překrývání jednotlivých druhů služeb, Ministerstvo*

27) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, s. 57-58. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

28) Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2014-2020, s. 15. Praha: MPSV ČR, 2013

práce a sociálních věcí plánuje (po analýze a vyhodnocení výsledků systémového projektu Podpora procesů v sociálních službách) určité změny v jejich struktuře. Změny by se pak musely promítnout v některé z novelizační zákona o sociálních službách.

Sociální služby lze rozlišit také **podle místa poskytování**:

- d) Pobytové** – spojené s ubytováním v zařízení sociálních služeb, kde člověk v určitém období svého života žije (například domovy pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením, azylové domy pro matky s dětmi nebo osoby bez přístřeší, chráněné bydlení pro osoby se zdravotním postižením apod.).
- e) Ambulantní** – za kterými člověk dochází, je doprovázen nebo dopravován (například denní stacionáře pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny, kontaktní centra pro osoby ohrožené závislostí na návykových látkách...).
- f) Terénní** – které se lidem poskytují v domácím prostředí – v místě, kde člověk pracuje, vzdělává se či tráví svůj volný čas (nejčastěji jde o pečovatelskou službu pro seniory a osobní asistenci pro seniory nebo lidi se zdravotním postižením, patří sem i terénní programy pro ohroženou mládež apod.).

Ambulantní a terénní služby poskytují především mnohé z tzv. **nestátních neziskových organizací**²⁹, výjimku zde tvoří pečovatelská služba pro seniory, která je často záležitostí obcí. Pobytové služby, které jsou nejnákladnější, poskytují především kraje a obce (*podrobnosti k roli obcí jako poskytovatelů a zřizovatelů sociálních služeb jsou v následující podkapitole této příručky*). Zejména v posledních letech se ukazuje nárůst soukromých poskytovatelů pobytových služeb.

Zákon o sociálních službách nerozlišuje mezi právními formami poskytovatelů, pro všechny je však nezbytné získat **oprávnění** k sociální službě na základě **registrační** u krajského úřadu a splnit další povinnosti podle příslušné legislativy.

Z praxe: Vždy bude existovat určitý počet lidí, kteří budou nuceni z důvodu svého zdravotního stavu a nemožnosti zabezpečit péči v rámci rodiny trávit část svého života v institucích. Trendem však je spíše podporovat rozvoj služeb terénních a ambulantních. Nejen kvůli nižším finančním nákladům, ale zejména proto, že umožní zůstat lidem co nejdéle v jejich přirozeném prostředí. Vývoj směřuje také k transformaci dosavadních velkokapacitních pobytových zařízení v jiné typy služeb v běžném prostředí, v komunitě. Při uskutečňování projektu MPSV **Podpora transformace sociálních služeb**, kterého se účastnilo 32 zařízení z celé ČR, se během čtyř let podařilo vytvořit podmínky pro přechod z ústavního zařízení do rodin nebo

komunitních typů služeb pro 555 lidí se zdravotním postižením³⁰. Je zřejmé, že například i lidé s těžším mentálním postižením, kteří žili více než 20 let v ústavním zařízení, jsou schopni s pomocí a podporou žít samostatně, například v chráněném bydlení. Stále však v domovech pro osoby se zdravotním postižením žije více než 12 000 lidí a v domovech pro seniory více než 36 000 lidí.

9.2.3 Různé role obce v sociálních službách

Kompetence obcí v samostatné i přenesené působnosti v sociálních službách budou lépe patrné, pokud na ně pohlédneme optikou různých rolí, které obce v celém systému zaujímají.

Obec jako zadavatel sociálních služeb

Za zadavatele se obecně považují subjekty veřejné správy v různých úrovních, neboť služby financují z veřejných prostředků a zároveň mají moc (v případě krajů povinnost danou zákonem, v případě obcí zatím jen právo, možnost) ovlivňovat podobu služeb na svém území. Tato role obce se tedy vztahuje zejména k vytváření podmínek pro sociální služby na svém území. Obec (kraj) jako zadavatel zjišťuje **potřeby obyvatel** a na tomto základě vytváří typově a územně dostupnou **síť služeb**. Jaká je vazba na současnou legislativu a co v roli zadavatele má vlastně obce pro tuto činnost motivovat?

Povinnosti v samostatné působnosti

Současné znění zákona o sociálních službách nestanovuje obcím přímou povinnost služby plánovat a vytvářet jejich dostupné sítě (obec může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, s poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým se takové služby poskytují). Povinností je však **spolupráce s krajem** při vytváření střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb na území kraje. Kraji obce sdělují informace o potřebách sociálních služeb a dostupných zdrojích. Proto mají obce stanovenou rovněž povinnost tyto potřeby na svém území **zjišťovat**. K posílení role obcí v této oblasti se

29) Do účinnosti zákona č. 89/2012, občanský zákoník (dále jen NOZ), to byla občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy nebo účelová zařízení církví. Podle NOZ se mají postupně transformovat občanská sdružení na spolky, obecně prospěšné společnosti nahradí ústavy (pozn.: existující obecně prospěšné společnosti nebude nutno transformovat). Nadace a nadační fondy (které sice nebyly přímými poskytovateli, ale často zdroji financování sociálních služeb) budou nadále existovat s mírnými úpravami jejich fungování. Účelových zařízení církví se nová právní úprava obsažená v NOZ nikterak nedotkne.

30) Zpráva o plnění úkolů procesu „Koncepte podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporujících sociální začlenění uživatele do společnosti“ za rok 2013, s. 76. Praha: MPSV ČR, 2014

od ledna 2015 připravuje v novele zákona o sociálních službách formulace nové povinnosti³¹. Cílem je, aby kraje měly k dispozici potřebné informace, které často nemohly ze své úrovně bez součinnosti s obcemi zjistit. To souvisí s dlouhodobě plánovaným přechodem financování sociálních služeb na kraje. Kraje budou mít novou povinnost „určovat síť sociálních služeb a zohledňovat přitom informace od obcí“. Nově bude o významné části dotací na sociální služby rozhodovat rada kraje v souladu s podmínkami stanovenými krajským zastupitelstvem. Pro financování však bude určující stanovená síť sociálních služeb³².

Motivace pro obec – zadavatele služeb je tedy zřejmá. Pokud bude obec chtít, aby na její území směřovala potřebná část peněz od kraje pro sociální služby, musí poskytnout pokud možno přesné informace, jejichž sběr už vyžaduje odborné metody a postupy. Navíc nejde o jednorázovou, ale opakující se záležitost. Přestože zákon nestanovuje povinnost obcí vytvářet střednědobý plán, je zřejmé, že se bez něj obce do budoucna pro naplnění zákonných povinností neobejdou. Základním nástrojem pro jeho vytváření se obcím stává komunitní plánování sociálních služeb, jehož principy stručně popisujeme dále.

Povinnosti v přenesené působnosti

Obcím v přenesené působnosti stanovuje zákon o sociálních službách rovněž povinnosti k zajištění sociální práce a koordinace sociálních služeb na území jejich správního obvodu. Aby mohly obce s rozšířenou působností splnit dané koordinační povinnosti na území, zahrnujícím často desítky obcí, neobejdou se bez patřičného nástroje k získání údajů a mapování situace. Řada obcí s rozšířenou působností (ORP) řeší tuto situaci tak, že vytváří střednědobé plány rozvoje sociálních služeb (nazývány jako **komunitní plány**) nejen na svém území, ale na území celého správního obvodu (konkrétně v roce 2010 vytvářelo komunitní plán 163 ORP; z toho pro celé území správního obvodu zpracovalo plán 89 obcí, tj. 55 %)³³. Takto se užitečně propojují samostatná a přenesená působnost, což má pozitivní dopady – umožní v daném území stanovit síť služeb a přinést pro ně potřebné finanční prostředky.

Z praxe: *Není dost dobře představitelné, že plány rozvoje sociálních služeb bude zpracovávat každá malá obec. Ta může dodat potřebné informace, ale nemůže sama napláňovat rozvoj služeb, jelikož potřebné služby se budou s největší pravděpodobností nacházet mimo její vlastní katastr. Neobejde se proto bez spolupráce s okolními obcemi a poskytovateli v rámci spádového území. Malé obce navíc nedisponují ani dostatečnými finančními prostředky, ani kapacitami pro časově a organizačně náročné plánování rozvoje služeb.*

*Právě v plánování rozvoje služeb a jejich koordinaci se proto nabízí jedna z významných možností pro **vzájemnou spolupráci obcí**. Na principu meziobecní spolupráce lze v daném území vytvářet společné plány rozvoje sociálních služeb a na základě vzájemné dohody určit, na kterou problematiku a cílovou skupinu se obce ve spolupráci zaměří, jaké služby budou této cílové skupině poskytovat společně. To vše na základě znalosti záměrů a situace okolních obcí. Tak lze rovněž posílit koordinaci v sociálních službách, o kterou se dosud snažily – ne vždy s náležitou kapacitou – obce s rozšířenou působností.*

Komunitní plánování sociálních služeb

Je základní metodou a nástrojem obcí pro hodnocení potřeb, jejich porovnávání s dosavadní nabídkou služeb a pro návrhy konkrétních řešení. Jde o vytváření a realizaci komunitního plánu ve střednědobém rozmezí 3 – 5 let. Je založen na účasti a spolupráci různých stran: zadavatelů – místní samosprávy (politická rovina), různých poskytovatelů (odborná rovina) a v neposlední řadě těch, kteří služby využívají (uživatelská rovina). Komunitní plán obsahuje **odpovědi na důležité otázky**, bez kterých není možné optimálně nastavit a řídit rozvoj sociálních služeb v území, včetně odpovědnosti jednotlivých subjektů za jejich fungování a naplňování potřebných finančních zdrojů:

- Jaké služby uživatelé vlastně potřebují?
- Jaké služby již na daném území máme, jaké chybí?
- Kdo z poskytovatelů může dané služby nejlépe zajistit?
- Jakým směrem se u nás mají služby vyvíjet do budoucna?
- Jak zajistit požadovanou kvalitu služeb?
- Jak zajistit zdroje jejich financování?

Vytváření a realizace komunitního plánu představuje uspořádaný a **systematický postup**, který má fáze shodné s vytvářením strategického plánu (příprava, zpracování analýzy, zpracování návrhové části, realizace a vyhodnocení plánu). Od klasického strategického plánování se však liší právě zapojením všech účastníků systému prakticky do všech jeho etap. Jde o dlouhodobý a opakující se proces, náročný zejména na řízení a koordinaci. Výsledkem je skutečná zainteresovanost zúčastněných na plánu, což je jeden ze základních předpokladů pro jeho úspěšné naplnění.

31) „Spolupracovat s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje a za tím účelem sdělovat kraji informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce, a spoluvytvářet podmínky pro jejich zajištění.“

32) § 94 zákona o sociálních službách; návrh novely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, s. 3–4, 49

33) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, s. 13. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

Z praxe: Pro nastavení procesů komunitního plánování a zpracování komunitních plánů je možno využít vyzkoušené metodiky³⁴. Dále se můžete inspirovat řadou kvalitních komunitních plánů a využít zkušenosti měst a obcí, kde již mají úspěšně za sebou několik cyklů komunitního plánování (Ústí nad Labem, Ostrava, Chomutov, Kutná Hora, Brno, Litoměřice)³⁵. Inspirovat se lze přístupem obcí, které zpracovaly komunitní plán rozvoje sociálních služeb pro celé území správního obvodu ORP³⁶.

Obec jako poskytovatel a zřizovatel sociálních služeb

Legislativa nikde nestanovuje povinnost obce poskytnout sociální služby. Člověk však může podle zákona o sociálních službách požádat obec, ve které má trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb. Zrcadlově pak obce mají zabezpečit **dostupnost informací** o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území.

Obec se může o sociální službu postarat **bud' sama**, nebo může její poskytování přenést na **jiný subjekt**. Může jít o organizace zřízené obcí (nejčastěji příspěvkové organizace, ale mohou to být i organizační složky), nebo o smluvní zajištění v případě, že jde o právní subjekty obcí nezaložené. Přesto, že se obec rozhodne být poskytovatelem určitých služeb nebo zřídit pro její poskytování organizaci, nemůže tímto způsobem pokrýt všechny potřeby. Řada obcí proto spolupracuje také s nestátními **neziskovými organizacemi** (případně dalšími subjekty), které jsou schopny aktuálně reagovat na potřeby zdola. Obce mohou poskytovatele, kteří jsou zapsáni v registru, také podpořit finančně, a to formou účelové dotace na sociální služby³⁷. Mnohé obce také organizují grantová řízení k podpoře poskytovatelů sociálních služeb na svém území.

Rozhodnutí, zda a jakým způsobem bude obec sociální služby na svém území zajišťovat, je však pouze na jejím **samosprávném rozhodnutí** v duchu již zmíněného všeobíhajícího ustanovení zákona o obcích, je tu i historická souvislost s také už zmíněným přechodem kompetencí na obce po roce 1989. Jak si tedy obce nyní v roli poskytovatelů (respektive zřizovatelů) stojí?

Sociální služby se poskytují přibližně 700 000 lidí (tj. 7 % populace)³⁸. Z analýz zpracovávaných MPSV³⁹ vyplývá, že města a obce jako přímí poskytovatelé vedou v **pečovatelské službě**. Z více než 500 registrovaných poskytovatelů pečovatelských služeb, jejichž služeb využívá více než 100 000 uživatelů, tvoří obce a města 60 %. U ostatních služeb sociální péče terénního a ambulantního typu – denní a týdenní stacionáře, osobní asistence, odlehčovací služby apod. – jsou nejčastějšími poskytovateli nestátní neziskové organizace

(občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, církevní právnické osoby)⁴⁰. Naopak příspěvkové organizace, zřizované jak kraji, tak obcemi, hrají prim v poskytování pobytových sociálních služeb. Z celkového počtu 690 domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem o kapacitě 48 217 míst v roce 2012 zřizovaly kraje 288 zařízení a obce 221 (tj. téměř 74 %). Nejmenší podíl (necelých 9 %) na poskytování a zřizování služeb mají obce a kraje u sociální prevence (azylové domy, nízkoprahová centra pro děti a mládež, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, seniory a osoby se zdravotním postižením, terénní programy apod.). Z více než 2 000 registrovaných poskytovatelů těchto druhů služeb jsou nejpočetnější nestátní neziskové organizace.

Z analýzy jasně vyplývá, že města a obce se jako přímí poskytovatelé nebo zřizovatelé orientují na cílovou skupinu **seniorů**, kterým nejčastěji poskytují terénní pečovatelskou službu nebo služby v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem. Pečovatelská služba byla dříve také jedinou alternativou vůči péči ústavní, kterou zabezpečoval stát, jiné druhy služeb neexistovaly. Výrazná angažovanost měst a obcí v pečovatelské službě tak odráží skutečnost, že její poskytování nebylo fakticky přerušeno, obce si na ni zvykly a berou ji přirozeně „za svou“.

Z praxe: Sociální služby skýtají řadu možností pro **vzájemnou spolupráci obcí**. Nabízí řešení chybějících

34) Deset kroků procesem komunitního plánování – metodiky pro plánování sociálních služeb. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce, 2008. Dostupné z: http://www.komunitniplanovani.com/kp-metodiky_11/; Metodiky pro plánování sociálních služeb, Praha: MPSV 2009. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/cs/6478_35

4. komunitní plán péče města Ústí nad Labem na období 2010–2013, dostupný z: http://www.usti-nad-labem.cz/files/4_kpp.pdf; 3. Komunitní plán sociálních služeb a souvisejících aktivit ve městě Ostrava na období 2011 – 2014, dostupný z: http://www.kpostrava.cz/file_upload/3-komunitni-plan-socialnich-sluzeb-a-souvisejich-aktivit-ve-meste-ostava-na-obdobi-2011-2014.pdf; Komunitní plán sociálních a souvisejících služeb statutárního města Chomutova na období 2014 – 2017, dostupný z: <http://www.chomutov-mesto.cz/?download=/ms-rzm-komunitni-plan/komunitni-plan-2014---2017.pdf>

36) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“. Mapa 1.1: Plánování sociálních služeb na území SO ORP, s. 14. Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

37) § 9 odst. 1 písm. i) a § 10 odst. 1 písm. e) a j) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

38) Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči, Praha: MPSV, 2010, s. 3

39) Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf; Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí, Praha: MPSV ČR, 2013. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/16366/rocenka_2012.pdf; Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči, Praha: MPSV, 2010

40) Typy organizací do účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, viz také poznámka pod čarou č. 29

kapacit a nedostatečných zdrojů v podobě svazkových stacionářů pro seniory a občany se zdravotním postižením, společné zabezpečování pečovatelské služby či řadu služeb preventivního charakteru.

To podporují i výsledky analýzy dotazníkového šetření z roku 2014 v rámci projektu Podpora meziobecní spolupráce. Z odpovědí 3 852 představitelů obcí vyplývá, že za největší problém v sociální oblasti se považuje nedostatečná kapacita služeb pro seniory, nedostatek financí, které je možno směřovat do sociální oblasti a chybějící možnost dostupného bydlení. Mezi největší výhody možné spolupráce mezi obcemi patří hned po snadnějším prosazení regionálních rozvojových cílů rozšíření nabídky služeb občanům. V sociální oblasti vnímají zástupci obcí možnost spolupráce obcí nejvíce v aktivním zapojení seniorů do veřejného života, obecně ve vytváření ambulantních a terénních služeb a ve společné koordinaci při vytváření nových pracovních míst.

Na otázku, jaké území považují za nejvhodnější pro vzájemnou spolupráci obcí při zajišťování veřejných služeb, označilo téměř 65 % účastníků šetření území správního obvodu obce s rozšířenou působností (toto území bylo označeno za nejvhodnější nejen pro spolupráci v sociální oblasti, ale například i pro aktivity na podporu zaměstnanosti, zabezpečování odpadového hospodářství, péči o životní prostředí).

9.2.4 Ostatní kompetence obcí

Aby byl přehled kompetencí obcí v sociální oblasti úplný, musíme ještě zmínit: vydávání receptů a žádank na omamné a psychotropní látky podle zákona o návykových látkách⁴¹; výkon funkce opatrovníka nezletilé osoby – žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu⁴²; agendu národnostních menšin podle zákona o právech příslušníků národnostních menšin⁴³. V přenesené působnosti obce dále vykonávají funkci opatrovníka zletilých fyzických osob, u nichž nemůže soud zabezpečit pro tento účel osobu blízkou, tzv. veřejné opatrovnictví podle občanského zákoníku⁴⁴.

Obec se na svém území v samostatné působnosti podílí na uskutečňování **protidrogové politiky** podle příslušného zákona⁴⁵, spolupracuje se státními orgány, s orgány kraje a s poskytovateli služeb v drogové prevenci. V případě potřeby zřizuje funkci místního protidrogového koordinátora. V přenesené působnosti obce na to úzce navazuje kontrola dodržování zákona a dalších předpisů o ochraně před škodami působeními tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Obec činí opatření, aby se zjištěné nedostatky odstranily, a vyvozuje důsledky, zejména ukládá sankce⁴⁶.

9.3 Sociální začleňování

Široká problematika sociálního začleňování by sama vydala na samostatnou kapitolu. Zaměříme se alespoň na základní souvislosti.

Sociální vyloučení je podle zákona o sociálních službách stav, kdy je člověk vyčleněn mimo běžný život společnosti a nemůže se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace. Do takové situace se může člověk dostat jak z důvodu věku nebo nepříznivého zdravotního stavu, tak i proto, že žije v sociálně nepříznivém prostředí, nebo z důvodu svých životních návyků či způsobu života. Sociální vyloučení se tak netýká jen lidí žijících v tzv. vyloučených lokalitách (což je často v současné době spojováno), ale i dalších cílových skupin – seniorů, lidí se zdravotním postižením nebo rodin s dětmi.

Problematika sociálního vyloučení zároveň úzce souvisí s **chudobou**, která může mít celou řadu příčin. Pod hranicí chudoby žije v ČR podle srovnání s ostatními evropskými zeměmi „pouze“ 9 % lidí. I tak je to v absolutním počtu 900 000 lidí číslo velmi vysoké. Mnoho lidí také žije těsně nad stanovenou hranicí, a ve statistikách se proto vůbec neobjeví. Nejohroženějšími skupinami jsou dlouhodobě nezaměstnaní lidé, lidé s nízkou kvalifikací, ale i osamělí senioři a rodiny s dětmi, především ty s osamělým rodičem.

Kdo řeší sociální dopady? Nejčastěji právě obce. Základní nástroj, kvalitní **sociální práce** se může prosazovat jak z úrovně obcí, tak dalších organizací, které na jejím území působí (organizace účinně zvládají sociální práci především přímo v terénu). Často mnohovrstevné problémy však nelze řešit izolovaně, ale vždy v kombinaci pomocí sociální práce, sociálních dávek, sociálních služeb, zaměstnávání a bydlení. Zvláště významná je otázka dostupného bydlení se zřetelem na charakter sociálního či zdravotního znevýhodnění lidí. Ve všech uvedených oblastech hrají důležitou roli obce (a zde se opět dostáváme k otázce kompetencí), nicméně základní podmínky musí být nastaveny z úrovně **státu**. Právě

41) Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách

42) Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

43) Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin

44) Veřejný opatrovník může být fyzické osobě ustanoven z celé řady důvodů. Standardně jde o omezení svéprávnosti v důsledku duševního onemocnění nebo v důsledku jiného závažného zdravotního stavu. Od nabytí účinnosti NOZ se posunulo pojetí tohoto institutu tak, že nyní jsou více chráněna práva opatrovanců. V praxi se to projevuje příklonem k pouhému omezení svéprávnosti, což v konečném důsledku vylučuje úplné zbavení svéprávnosti, které dřívejší právní úprava umožňovala a také využívala.

45) § 22 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působeními tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů

46) Sociální reforma znamená konec sociální práce na obcích. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/socialni-reforma-znamená-konec-socialni-prace-na-obcich.aspx>

i na základě podnětů z obcí se uskutečňují změny a opatření pro zlepšení současného stavu.

Zpraxe: Na základě požadavků obcí navrhlo Ministerstvo práce a sociálních věcí novelu zákona o hmotné nouzi, jejímž cílem je zamezit pronajímání předražených ubytoven hrazených ze sociálních dávek. Dlouho očekávaný **zákon o sociálním bydlení**, na kterém se pracuje mezi-resortně, by měl mimo jiné určit vztahy mezi majiteli ubytoven, nájemníky, obcemi a státem tak, aby důstojné bydlení bylo těm, kteří jej potřebují, k dispozici. Veřejné prospěšné práce by se měly prodloužit z jednoho roku na dva, připravuje se rovněž obnovení reformou paralyzovaného institutu veřejné služby, a to včetně bonifikace. Usiluje se o podporu sociální práce na obcích novým dotačním titulem a připravuje se profesní zákon o sociálních pracovnících. S cílem lépe porozumět procesům, které mají vliv na životní podmínky v konkrétních lokalitách, probíhá sociální šetření za účasti měst a obcí, jehož výstupem bude na počátku roku 2015 aktualizovaná mapa tzv. sociálně vyloučených lokalit. Šetření navazuje na analýzu z roku 2006 a umožní nastavit vhodná opatření včetně podpory jejich financování ze zdrojů EU.

9.4 Závěrem

Obce mají v sociální oblasti nezastupitelnou úlohu v systému sociální ochrany, především pak v oblasti sociálních služeb. Zatímco úloha státu je v případě sociálních služeb koncepční a strategická, role obcí a krajů v této oblasti je spíše koordinační a výkonná. Vždy se ovšem předpokládá jasné rozdělení pravomocí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy, které je srozumitelné a přijatelné pro všechny strany. To zabraňuje vzniku vakua pravomocí a právního vakua pro občany jako uživatele služeb. Také duplicitám, které mají za následek nejen zbytečné finanční náklady.

Jasně stanovená povinnost obcí zabezpečit sociální služby svým občanům dodnes v legislativě chybí (byť s každou novelou zákona o sociálních službách dílčí povinnosti obcím přibývají). To má za následek velké **rozdíly v dostupnosti sociálních služeb** v rámci ČR. S rostoucí vzdáleností od jednotlivých center klesá jejich dostupnost a roste nebezpečí sociálního vyloučení. Nejde o to, aby obec musela vlastními silami zabezpečit všechny sociální činnosti, ale aby byly potřebné sociální služby občanům dostupné, ať už je poskytuje kdokoli.

V plánování, koordinaci, ale i v poskytování a zřizování sociálních služeb se nabízí významný prostor pro vzájemnou spolupráci obcí, což přináší možnost efektivnějších činností a finančních úspor. Celá řada obcí dnes zpracovává plány rozvoje sociálních služeb pro celé území správního obvodu obce s rozšířenou působ-

ností, existují příklady dobré praxe svazkových zařízení sociálních služeb a dalších služeb na úrovni svazků obcí⁴⁷.

Obce jako přímí poskytovatelé a zřizovatelé služeb se přirozeně orientují na cílovou skupinu seniorů, jimž nejčastěji poskytují pečovatelskou službu a služby v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem. Zda právě zde bude prostor pro zákonné kompetence obcí v samosprávné působnosti, se teprve ukáže. Podněty v této oblasti by měly být k dispozici již v roce 2015 v rámci výstupů zmiňovaného projektu Podpora meziobecní spolupráce.

Časté otázky

1. Co je možné považovat za sociální službu a co nikoliv? Sociální službou je činnost, kterou zabezpečují její poskytovatelé. Znamená to, že pokud zabezpečují podporu a pomoc člověku rodinní příslušníci či jiné blízké osoby, nejde o sociální službu. Stejně tak se nepovažuje za sociální službu činnost, kterou poskytuje osobě subjekt, jenž není registrován jako poskytovatel sociálních služeb (například soukromá úklidová firma, nebo ubytovna). Sociální službu mohou poskytovat pouze ty subjekty – fyzické a právnické osoby – které získají na základě splněných podmínek oprávnění k jejímu poskytování, tj. budou registrováni u místně příslušného krajského úřadu.

2. Mohou se různé druhy služeb kombinovat a mohou se kombinovat služby s péčí rodiny? Kombinace různých druhů služeb a souběh poskytování služby s péčí v rodině zákon nijak neomezuje. Člověk sám rozhoduje, které služby bude využívat a jak je bude kombinovat⁴⁸.

3. Jaký význam pro obce přináší komunitní plánování? Komunitní plánování je základní metodou a nástrojem obcí pro hodnocení potřeb, jejich porovnávání s dosavadní nabídkou služeb a definování návrhů konkrétních řešení. Podrobnější informace uvádí podkapitola 9.2.3 této příručky.

47) Například Svazek obcí AZASS (Areál zdravotních a sociálních služeb), jehož členy je 27 měst a obcí polišského regionu, provozuje nemocnici, dva domovy pro seniory, pečovatelskou službu, sociální rehabilitaci a sociálně aktivizační služby. Více informací naleznete na stránkách <http://www.azass.cz/>. Další příklady konkrétních námětů spolupráce obcí v sociální oblasti, školství, odpadovém hospodářství a dalších oblastech budou postupně zveřejňovány v rámci výstupů projektu Podpora meziobecní spolupráce. Sledujte na stránkách <http://www.obcesobe.cz/>.

48) Otázky a odpovědi k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a k zákonu č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Praha: MPSV ČR. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2974/otazky-odpovedi_22-rev.pdf

Související předpisy

V oblasti pracovního práva

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání
- zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů

V oblasti sociálního pojištění

- zákon ČNR č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky
- zákon ČNR č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách
- zákon ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců
- zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců
- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
- zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
- zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření
- zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření

V oblasti péče o zdraví

- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách
- zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

V oblasti státní sociální podpory

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

V oblasti sociální pomoci

- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- vyhláška č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů
- vyhláška č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením
- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí
- vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně právní ochraně dětí
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Ostatní oblasti

- zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin

Strategické a koncepční dokumenty

- Koncepce bydlení do roku 2020; doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním potřeby bydlení
- Koncepce sociálního bydlení (ve stadiu zpracování)

- Koncepte podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb poskytované v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti
- Koncepte prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020
- Koncepte rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory
- Koncepte včasné péče o děti se sociálně znevýhodňujícím prostředím (Akční plán realizace)
- Národní koncepte rodinné politiky; rodinná politika na úrovni krajů a obcí (Metodické „doporučení“ Ministerstva práce a sociálních věcí ČR)
- Střednědobá koncepte státní politiky vůči občanům se zdravotním postižením
- Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období let 2010–2014 (na období let 2015–2020 ve stadiu zpracování)
- Národní program přípravy na stárnutí pro období 2013–2017; národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013–2017
- Národní strategie ochrany práv dětí, priority na léta 2012–2018; akční plán k naplnění
- Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012–2015
- Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2014–2020
- Strategie integrace Romů do roku 2020; Koncepte romské integrace na období 2010–2013
- Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020; Koncepte politiky zaměstnanosti 2013–2020
- Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012–2015
- Strategie sociálního začleňování 2014–2020

Literatura

- Národní sociální zpráva na rok 2014, Praha: MPSV, 2014
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2014–2020, Praha: MPSV ČR, 2013
- Otázky a odpovědi k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a k zákonu č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Praha: MPSV ČR. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2974/otazky_odpovedi_22-rev.pdf
- Pilát, M., Červinková, I., Sonntagová I., Schlesinger, P., Sociální politika obce. Dostupné z: <http://www.vzdeleny zastupitel.cz/prirucka/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx>
- Schlesinger, P., Proč některé obce poskytují více a jiné méně sociálních služeb. Dostupný z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/proc-nektere-obce-poskytuji-vice-a-jine-mene-socialnich-sluzeb.aspx>
- Sociální reforma znamená konec sociální práce na obcích. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/socialni-reforma-znamená-konec-socialni-prace-na-obcich.aspx>
- Sociální zabezpečení v sociálním systému společnosti. Dostupné z: http://www.pomahamekvalite.cz/files/file/learning/5%20modul/!skripta%206_%20lekce.pdf
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí, Praha: MPSV ČR, 2013. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/16366/rocenka_2012.pdf
- Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči, Praha: MPSV, 2010
- Zeman, J., Studie financování pečovatelských služeb, zpracovaná v rámci projektu Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji II. Dostupné z: http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/poskytovatele/metodika/Analiza-pecovatelskych-sluzeb_FINAL.pdf
- Zpráva o plnění úkolů procesu „Koncepte podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti“ za rok 2013, Praha: MPSV ČR, 2014
- Zpráva o stavu poskytování sociálních služeb v České republice v roce 2010 „Validační studie“, Praha: MPSV ČR, 2012. Dostupné z: http://podporaprocessu.cz/wp-content/uploads/2013/02/studie_2010.pdf

10 Školství

PhDr. Marcela Štiková

„Šťastný národ, který má hojnost dobrých škol,“ říká J. A. Komenský, protože „má-li se člověk stát člověkem, musí se vzdělat.“ Škola je první významnou institucí, do které ratolesti občanů vaší obce přicházejí, a proto byste se měli v kompetencích kolem školství v každém případě dobře orientovat.

10.1 Kdo školství spravuje

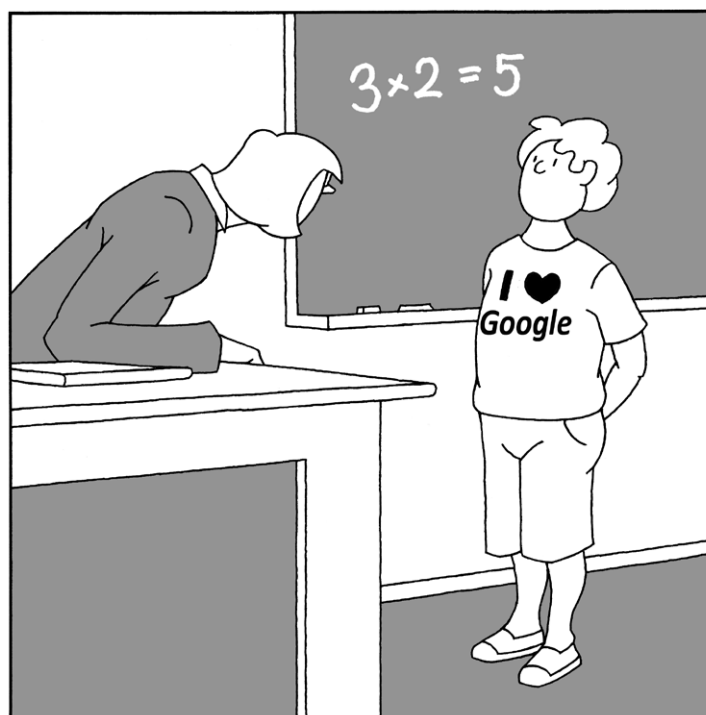
Samosprávu ve školství vykonávají: obec, svazek obcí (tj. dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství), kraj a školská rada.

Státní správu ve školství vykonávají ředitel školy a školského zařízení, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Česká školní inspekce, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a jiné ústřední orgány státní správy (ministerstva obrany, vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí).

Působnost orgánů státní správy a samosprávy ve školství byste měli důsledně rozlišovat a vzájemně respektovat.

Z praxe: O přijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje výhradně ředitel mateřské školy. O odvolání proti rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje v případě veřejných mateřských škol vždy krajský úřad, popřípadě v tzv. autoremeduře¹ sama mateřská škola.

Praxe ukazuje, že je dobré podmínky přijímacích kritérií se zřizovatelem projednat. Školský zákon nedává mateřské škole pravomoc určovat podmínky, za kterých dítě přijme. Ani jiný právní předpis existenci tzv. kritérií v přijímacím řízení k předškolnímu vzdělávání nepředpokládá, a proto ani nestanovuje pravidla pro jejich tvoření. Při formulaci kritérií je třeba vycházet z jejich účelu. Účelem kritérií není některé děti již předem vyloučit, ale všechny děti určitým způsobem **seřadit**. Po dohodě s vámi by měly být všechny tyto skutečnosti projednány mezi všemi řediteli mateřských škol v obci, aby se předešlo diametrálně odlišným přístupům.



Zřizovatel školy, přestože ředitele jmenuje a odvolává i určuje plat a odměnu, **není jeho zaměstnavatel**. Tím je škola nebo školské zařízení, a proto není možné, abyste si v obci osvojovali právo rozhodovat například o čerpání dovolené, povolování pracovních cest a dalších záležitostech z pracovněprávní oblasti.

Výčet pravomocí a povinností ředitele školy nebo školského zařízení nelze zpracovat vyčerpávajícím způsobem. Je ale nutné, abyste vnímali, které oblasti jsou ve výlučné působnosti ředitele školy nebo školského zařízení a jakým způsobem může do činnosti školy a školského zařízení zasahovat zřizovatel. Jeho kompetence je zejména v rámci **kontroly hospodaření**, kdy má právo přístupu k majetku, účetní a majetkové evidenci a k vnitřním předpisům.

Ředitel odpovídá za řízení a chod školy nebo školského zařízení ve všech oblastech.

Kompetence zřizovatele vykonávají různé orgány obce. Vyhrazenou **působností zastupitelstva** obce je rozhodovat o zřízení, zrušení, sloučení či rozdělení příspěvkové organizace, schvalovat nebo měnit **zřizovací listinu**. V ní mj. vymezuje práva ke svěřenému majetku,

1) Autoremedura = případ vyhovění opravnému prostředku proti vlastnímu rozhodnutí

majetek ve vlastnictví zřizovatele, který předává škole nebo školskému zařízení k hospodaření, nebo určuje okruhy doplňkové činnosti. Zastupitelstvo dále schvaluje výši ročního příspěvku na provoz příspěvkové organizace a investiční dotace z rozpočtu obce, stanovuje obecně závaznou vyhláškou spádové obvody škol, je-li v obci více než jedna základní škola, apod.

Roli zřizovatele vůči škole plní **rada obce**. Ta jmenuje a odvolává ředitele školy a školského zařízení, stanovuje plat a odměnu, schvaluje výsledek hospodaření a rozdělení zlepšeného výsledku hospodaření do rezervního fondu a fondu odměn, povoluje výjimky z počtu dětí, žáků a studentů, může hodnotit školu nebo školského zařízení podle kritérií, která předem zveřejní, apod. Při řízení školy nebo školského zařízení může rada obce pověřit zabezpečením některých úkolů příslušné **odborný obecního úřadu**, nebo zřídit jako svůj iniciativní a poradní orgán **komisi pro výchovu a vzdělávání**.

10

Z praxe: Podle místních podmínek lze omezit nebo přerušit v měsíci červenci nebo srpnu, případně ze závažných důvodů i v jiném období, rozsah provozu mateřské školy. Omezení nebo přerušování stanoví ředitel mateřské školy po projednání se zřizovatelem. Přitom se přihlíží k možnosti umístit děti po dobu přerušování do jiného zařízení. Ředitel mateřské školy stanoví, také v dohodě se zřizovatelem, místo, termín a dobu pro podání žádosti o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání od následujícího školního roku a zveřejní je způsobem v místě obvyklým. Přestože má ředitel pravomoc vyhlásit volné dny během období školního vyučování, důvody vyhlášení má **oznámit v předstihu** zřizovateli.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stanovuje prováděcími předpisy podrobnosti o organizaci a průběhu předškolního a základního vzdělávání. Mj. také nejvyšší počet dětí, žáků a studentů v jednotlivých družích škol, nejvyšší a nejvyšší počet dětí, žáků a studentů ve třídě, studijní skupině a oddělení. Za předpokladů stanovených zákonem ale může **zřizovatel** školy povolit výjimku. Zvýšení je povoleno **do počtu 4** dětí, žáků a studentů.

10.2 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 obcí**².

Z praxe: Záleží na vás, jak se dohodnete. Na základě smluvního vztahu můžete sousední obci například poskytnout účelově vázaný příspěvek na pokrytí nákladů spojených se zajištěním povinné školní docházky, protože ne vždy je částka určená z rozpočtového určení daní na tuto službu dostatečná.

Na svém území (nebo na území více obcí) musíte stanovit obecně závaznou vyhláškou **školské obvody** spádové školy. Nestanovíte-li je a je ohroženo plnění povinné školní docházky dětí, rozhodne o školském obvodu krajský úřad³. Je-li v obci jedna základní škola zřízená obcí, tvoří školský obvod území obce. Školský obvod se nestanoví škole, která uskutečňuje vzdělávání výhradně podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením a školám zřizovaným jinými zřizovateli než obcí nebo svazkem obcí.

Kraj je také povinen zajistit **dopravu** do spádové školy a ze spádové školy, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáka přesáhne 4 km⁴.

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. Školský zákon také řeší vzdělávání příslušníků **národnostních menšin**⁵.

Řešíte-li ve vaší obci problém **vzdělávání cizinců**⁶, je dobré vědět, že v naší zemi zabezpečujeme za stejných podmínek jako našim občanům a občanům Evropské unie přístup k základnímu vzdělávání a souvisejícím školským službám také většině cizinců ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na našem území. Oprávněnost pobytu na území České republiky se prokazuje řediteli školy nebo školského zařízení dokladem podle zvláštního právního předpisu⁷.

10.3 Co obec musí v předškolním vzdělávání

Obec nebo svazek obcí **zřizuje a ruší mateřské školy**. V nich se poskytuje předškolní vzdělávání pro děti zpravidla ve věku od tří do šesti let. Při vhodných podmínkách lze přijímat i děti mladší tří let. Vzdělávají se zde také děti s odkladem povinné školní docházky.

2) § 178 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) – dále jen „školský zákon“

3) § 178 odst. 5 školského zákona

4) § 14 školského zákona

5) § 20, 183 školského zákona

6) Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

7) § 179 odst. 2 školského zákona

V obci jste povinni zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání **v posledním roce před zahájením povinné školní docházky**⁸ pro děti s trvalým pobytem na území vaší obce a pro děti umístěné na vašem území v dětském domově. Pro splnění této povinnosti můžete zřídit svou mateřskou školu, nebo se za určitých smluvních podmínek dohodnete s jinou obcí, případně se svazkem obcí.

Z praxe: V některých územích a zejména v okolí velkých měst se můžete potýkat s problémem nedostatku míst v mateřských školách. Jedna z posledních novel školského zákona reagovala na potřebu vyšších kapacit v předškolním vzdělávání a nově umožnila zřizovat tzv. firemní školky⁹. Již zřízeným mateřským školám dala legislativní úprava možnost efektivněji využít dosavadní kapacitní možnosti a přijmout tzv. další dítě k doplnění nevyužitého místa v mateřské škole¹⁰.

Děti v posledním roce před povinnou školní docházkou mají právo na **přednostní přijetí do mateřské školy**. Vzdělávání v posledním ročníku mateřské školy je bezplatné. Bezúplatnost lze využívat pouze po dobu 12 měsíců docházky do posledního ročníku mateřské školy (opatření se nevztahuje na děti se zdravotním postižením). Tuto možnost bezúplatnosti bylo možné poprvé uplatnit u dětí, které opakují poslední ročník předškolního vzdělávání, počínaje datem 1. 1. 2013.

V ostatních ročnících mateřské školy rozhoduje o konkrétní výši úplaty, snížení či prominutí úplaty za vzdělávání v individuálních případech ředitel školy. 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.

Z praxe: Do nesnadné situace se můžete dostat, pokud se rozhodnete podporovat možnosti návratu rodičů předškolních dětí na trh práce. Legislativní změnou délky mateřské rodičovské dovolené se v řadě případů zvýšil tlak rodičů na obce, aby se postaraly o děti zejména ve věku 2–3 let. Péče o tyto děti není v současné době legislativně dořešena. Nikdo nemá zákonnou povinnost takovoto zařízení zřizovat. Velká města řeší situaci formou „jeslových“ oddělení mateřské školy (například Plzeň).

10.4 Jak zřizovat školu

Kraj, obec a svazek obcí zřizují školy a školská zařízení jako **školské právnické osoby**¹¹, nebo jako **příspěvkové organizace** podle zvláštního právního předpisu¹².

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. Ukázkou právní formy školská právnická osoba jsou **svazkové školy**. Společná škola pro více obcí zřizovaná svazkem obcí tvoří jeden subjekt, který právně zastřeší jednotlivé školy a školská zařízení působící v mikroregionu (svazku obcí). Školský obvod pak tvoří všechny obce daného svazku.

Z praxe: Základní škola a mateřská škola Regionu Karlovarský venkov se sídlem v Sadově je spojené zařízení mateřské, neúplné a úplné základní školy se školní jídelnou a družinou s působností v obcích Sadov, Otovice a Hájek, která má tři odloučená pracoviště.

Základní škola a Mateřská škola Údolí Desné (okr. Šumperk) se sídlem v Rapotíně je zařízením, jehož součástmi jsou dvě neúplné základní školy s prvním stupněm v obcích Rapotín a Sobotín, plně organizovaná základní škola v Petrově nad Desnou, tři mateřské školy v těchto jmenovaných obcích a dvě školní jídelny (ŠJ – vyvařovna, ŠJ – výdejna), školní družina a školní klub.

Svazková škola s názvem Základní škola a Mateřská škola Bez hranic se sídlem v Řevničově vznikla co by školská právnická osoba k 1. 1. 2014. Tento nový subjekt sdružuje tři základní školy (Mšec, Řevničov, Tuřany) a čtyři mateřské školy (Mšec, Řevničov, Tuřany, Srbeč), školní družiny, školní jídelny, školní jídelny – výdejny.

O vzniku příspěvkové organizace vydá zřizovatel **zřizovací listinu**. Té věnuje v zastupitelstvu patřičnou pozornost. Uvedte v ní vše, co budete po školách a školských zařízeních požadovat. Zřizovací listina vymezuje zejména hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti, dále vymezuje práva, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla hlavní účel plnit. Důležité je stanovit okruhy doplňkové činnosti, která se sleduje odděleně a nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace. Pro hospodaření se svěřeným majetkem v rozsahu stanoveném zřizovací listinou je vhodné uvést práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení.

Příspěvková organizace může do svého vlastnictví nabýt **pouze majetek potřebný k výkonu činnosti**,

8) § 34 odst. 8 školského zákona

9) § 34 odst. 9 školského zákona

10) § 124 až 140 školského zákona

11) § 27 až 39b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

12) § 27 až 39b zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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**. Ten 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 účetnictví¹³ a doplňujícími pokyny zřizovatele. Můžete si vyhradit právo stanovit škole závazně odvod z provozu a odvod z odpisů, nebo můžete stanovit, že odpisy dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku budou základní škole ponechány k tvorbě investičního fondu.

Se zřizováním školy úzce souvisí **zápis do rejstříku škol a školských zařízení**. Účinností tohoto zápisu vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby, vydávat doklady o vzdělávání a nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. O mateřských školách a školských zařízeních vede v rejstříku škol a školských zařízení údaje krajský úřad, o ostatních školách Ministerstvo školství. Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do zmíněného rejstříku pro následující školní rok se podává u krajského úřadu příslušného podle sídla právnické osoby (jež bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení) do 30. září. Nastanou-li změny například v kapacitě školy, seznamu školských služeb, v osobě ředitele školy, podává se orgánu, který rejstřík vede, žádost o zápis změny. Ten rozhodne do 30 dnů od doručení žádosti. V případě tzv. **výmazu školy** z rejstříku škol a školských zařízení se obec, v níž škola působila, postará (v dohodě s příslušným krajským úřadem) o plnění povinné školní docházky svých žáků.

Z praxe: Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku obsahuje mj. údaj o kapacitě školy. S ním se budete zejména při řešení počtu žáků setkávat. Kapacita je nejvyšší povolený počet dětí, žáků a studentů ve škole nebo školském zařízení, včetně jejich odloučených pracovišť, kterým lze v dané škole či školském zařízení jako celku poskytovat vzdělávání nebo školské služby. Stanoví se na základě posouzení stavební a hygienické kapacity

příslušných prostor s ohledem na naplněnost vzdělávací soustavy v dané oblasti a místě, požadavky trhu práce apod.

10.5 Co obec dál musí?

Školský zákon posiluje postavení **školské rady**¹⁴ jako orgánu základní školy, střední školy a vyšší odborné 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. Ředitel školy nemůže být členem školské rady a je povinen umožnit školské radě přístup k informacím o škole, zejména k dokumentaci školy. Informace chráněné podle zvláštních právních předpisů poskytne ředitel školy školské radě pouze za podmínek stanovených těmito zvláštními právními předpisy.

Školská rada **schvaluje řadu důležitých dokumentů**, jako například výroční zprávu o činnosti školy, školní řád nebo 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. Podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy. Jednou z jejích významných pravomocí je, že podává návrh na odvolání ředitele a návrh na vyhlášení konkursu na ředitele školy.

Z praxe: 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. 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.

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**.

13) Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

14) § 167-168 školského zákona

Je v kompetenci Ministerstva školství upravit horní limit pro výši úplaty za poskytování ubytování a školní stravování ve školách a školských zařízeních zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, protože jde o veřejnou službu zabezpečovanou veřejným zřizovatelem. Zařízení školního stravování mohou nabízet svou službu také zaměstnancům škol a školských zařízení i dalším osobám, a to za úplatu. Mohou fungovat také v době školních prázdnin. Jedno zařízení školního stravování může souběžně poskytovat službu ve více druzích zařízení, a to: ve výdejně dovážející stravu ze zařízení zapsaného do školského rejstříku, v jídelně (vyvařovna s výdejnou), v kuchyni bez jídelny – vyvařovně, ve výdejně dovážející stravu ze zařízení nezapsaného do rejstříku.

Celou oblast školního stravování upravuje školský zákon¹⁵ a prováděcí vyhláška¹⁶.

Z praxe: Školní stravování má ve školském systému významné postavení. Je také součástí výchovy ke správným stravovacím návykům, součástí společenské výchovy. Proto a zároveň s ohledem na jeho potřebnou kvalitu by mělo být vaší snahou poskytovat ho především v zařízeních školního stravování. Pouze v případě, že v dané lokalitě taková možnost není, lze zabezpečit školní stravování smluvně i u jiné osoby, která rovněž poskytuje stravovací služby (tzv. možnost náhradního stravování).

10.6 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 orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, prokážete potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti.

Z praxe: Školu můžete využít jako jednu z dalších alternativ pro kvalitní využití volného času dětí a mládeže, jejich rodičů a dalších dospělých. Komunitní neboli **otevřená škola** reaguje na potřeby místních občanů a dalších subjektů dané lokality, rozvíjí a uskutečňuje nápady, nabízí a využívá prostory (odborné učebny, klub, družinu, tělocvičnu, knihovnu, hřiště atd.). Vybavení a lidský potenciál, které jsou k dispozici ve škole, zapojuje do procesu vzdělávání rodiče a další dospělí, využívá silné stránky obce, iniciuje a rozvíjí spolupráci. Pokud se vám podaří propojit komunitní aktivity s celkovou koncepcí školy, můžete velkou měrou přispět k zachování školy jako takové a zároveň napomoci pocitu soudržnosti s obcí a nejbližším okolím.

Kvalitní škola je jistě nedílnou součástí dobré vizitky obce. **Hodnocení kvality** pedagogického procesu a vzdělávání ve školách a školských zařízeních podle školského zákona přísluší jako jediné České školní inspekci. Tě náleží hodnotit podmínky, průběh a výsledky vzdělávání. Zřizovatel může hodnotit školu a školské zařízení také – **podle kritérií, která předem zveřejní**¹⁷. 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. Řadu klíčových údajů obsahuje výroční zpráva školy, jejíž strukturu určuje příslušná vyhláška¹⁸.

Z praxe: Pokud budete tvořit kritéria, je dobré si uvědomit, že hodnocení škol není cílem, ale mělo by sloužit ke hledání cest a způsobů, jak škole pomoci ke zvýšení kvality její práce a jak z pozice zřizovatele podmínky pro její práci zlepšit. Přes rozdílné názory a zkušenosti různých zřizovatelů lze vytipovat určité základní oblasti a kritéria, která mají prioritu a na kterých se většina zřizovatelů shodne – podmínky ke vzdělávání, průběh a výsledky vzdělávání, klima ve škole, spolupráce s rodiči a s dalšími subjekty, vedení a řízení školy a výsledky práce školy vzhledem k podmínkám vzdělávání a ekonomickým zdrojům.

Zárukou kvalitní školy se zajímavým a atraktivním školním vzdělávacím programem je určitě kvalitní ředitel. Ředitelé škol a školských zařízení rozhodují o právech a povinnostech v oblasti státní správy. Stanovují také podmínky a organizaci provozu školy a školského zařízení, rozhodují ve všech záležitostech poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud školský zákon nestanoví jinak. Odvolacím orgánem je krajský úřad. Jmenování ředitelů škol a školských zařízení doznalo proti původnímu znění školského zákona podstatných změn. Ředitele školy a školského zařízení jmenuje na vedoucí pracovní místo **zřizovatel na základě jím vyhlášeného konkursního řízení na období 6 let**¹⁹. Ředitelem může být jmenován pouze ten, kdo splňuje předpoklady pro výkon funkce. Ty stanovuje zvláštní zákon²⁰. Školský zákon určuje důvody, pro které ředitele musíte nebo můžete odvolat²¹.

15) §122 školského zákona

16) Vyhláška MŠMT č. 107/2005 Sb., o školním stravování

17) § 12 odst. 5 školského zákona

18) Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv

19) § 166 odst. 3 školského zákona a vyhláška MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích

20) Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů

21) § 166 odst. 5 a 6 školského zákona

Z praxe: Výběr kvalitního ředitele není jednoduchá záležitost. Určitě byste si měli všimnout manažerských schopností uchazečů, klást důraz na důkladné znalosti problematiky vzdělávání a schopnost orientovat se v ní, znalost specifik daného vzdělávání, vnímat i délku praxe. Novým trendem, který se při konkurzních řízeních začíná uplatňovat, je přítomnost přizvaného psychologa nebo personalisty z jiného oboru. Školní inspektoři prozatím tento trend hodnotí jako pozitivní.

Konkurz vyhlásit můžete, musíte, anebo jej vyhlášovat nemusíte. Můžete vyhlásit konkurz na ředitele školy nebo ředitele školského zařízení pro další období, a to v průběhu posledních šest měsíců pracovního poměru ředitele školy nebo školského zařízení na dobu určitou, nejpozději však tři měsíce před jeho skončením. Konkurz musíte vyhlásit vždy, navrhne-li to nejpozději šest měsíců před koncem doby trvání pracovního poměru na dobu určitou Česká školní inspekce nebo školská rada. Není-li konkurz vyhlášen, prodlužuje se doba trvání pracovního poměru na dobu určitou ředitele školy nebo školského zařízení o dalších šest let.

Se souhlasem krajského úřadu můžete zřizovat **přípravné třídy základní školy**²² pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Jde o třídy pro děti sociálně znevýhodněné, u kterých je předpoklad, že zařazení do takové 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.

Z praxe: 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, základním návykům potřebným ke vstupu do základní školy, v neposlední řadě jde i o navázání dobré spolupráce s rodinou. Přípravné třídy mohou zřizovat pouze obce, svazky obcí nebo kraje, a to pouze při základních školách. Ze strany rodičů o přípravné třídy stoupá zájem.

Snahou je zařazovat všechny děti bez ohledu na jejich sociální a rodinnou situaci, zdravotní nebo sociální znevýhodnění či příslušnost k menšině do běžné školy, do tzv. hlavního vzdělávacího proudu a vzdělávat je individuálně podle jejich potřeb a možností, na

což mají ze zákona právo. Speciální vzdělávací potřeby dětí, žáků a studentů zjišťuje školské **poradenské zařízení**. Ke zřízení jednotlivé třídy, oddělení nebo studijní skupiny s upravenými vzdělávacími programy v rámci běžné školy a ke zřízení funkce asistenta pedagoga podle školského zákona v případě škol zřizovaných obcemi potřebujete souhlas krajského úřadu²³. Nezbytné podmínky, které toto vzdělávání umožní, je ale starost zřizovatele.

10.7 Kdo to platí²⁴?

Vaše obec má za povinnost hradit ty výdaje škol a školských zařízení, zřizovaných obcí, které nejsou hrazeny ze státního rozpočtu. Jde o **prostředky na provoz** (neinvestiční) a o **výstavbu a rekonstrukce** (investice).

Jako zřizovatel poskytujete příspěvek na provoz své příspěvkové organizaci – škole nebo školskému zařízení. Ta hospodáří mj. s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele²⁵. Dalšími zdroji jejich finančních prostředků jsou: úplata za vzdělávání a školské služby, finanční fondy, granty a dotace nebo peněžní dary. Pokud příspěvková organizace vytváří ve své doplňkové činnosti zisk, může ho použít jen ve prospěch své hlavní činnosti. Jako zřizovatel jí můžete povolit jiné využití tohoto zdroje a také jí můžete uložit odvod do svého rozpočtu. Během roku lze však vztah rozpočtu příspěvkové organizace k rozpočtu zřizovatele změnit v neprospěch příspěvkové organizace jen ze závažných, objektivně působících příčin.

Rozpis přímých výdajů (mzdové náklady, ostatní osobní náklady apod.) probíhá ze **státního rozpočtu** v souladu se závaznou směrnicí Ministerstva školství. To vše formou dotace do rozpočtu kraje na zvláštní účet. Tyto finanční prostředky přiděluje krajský úřad přímo právníkům osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení (nikoli prostřednictvím obecních rozpočtů). Výši těchto prostředků stanovují republikové a krajské normativy²⁶. Členění krajských normativů určuje ministerstvo prováděcím předpisem²⁷. Finanční prostředky se poskytují podle skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů, **nejvýše do povolené kapacity** zapsané ve školském rejstříku.

Obecní úřad **obce s rozšířenou působností** zpracovává **návrhy rozpisů rozpočtů** finančních prostředků

22) § 47 školského zákona

23) § 16 školského zákona

24) § 160 a 161 školského zákona

25) § 28 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

26) § 161 odst. 4 školského zákona

27) Vyhláška MŠMT č. 492/2005 Sb., o krajských normativech

státního rozpočtu v souladu se zásadami stanovenými ministerstvem²⁸ a krajskými normativy a předává je krajskému úřadu. Podkladem pro návrhy rozpisů rozpočtu jsou platové inventury k 1. lednu kalendářního roku jednotlivých škol a školských zařízení v působnosti dané obce s rozšířenou působností. V případě, že škola považuje rozpis přímých údajů za nepostačující k zajištění nezbytných potřeb vyplývajících z právních předpisů rámcových vzdělávacích programů, popřípadě schválených učebních dokumentů, předloží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností finanční rozvahu o počtu zaměstnanců a mzdových prostředcích v termínech stanovených krajským úřadem. Obecní úřad obce s rozšířenou působností řeší tuto záležitost s krajským úřadem zpravidla na dohodovacím řízení.

Z praxe: *Finanční prostředky nad rozsah peněz ze státního rozpočtu hradí školy a školská zařízení z dalších finančních zdrojů, zejména z vlastních příjmů, ale také z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob. Stalo se už pravidlem, že obce školám přispívají na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu (například na školní pomůcky), a tak bývá celková částka věnovaná na školství z peněz obce značná. Proto byste měli mít přehled, s jakými finančními prostředky vaše škola hospodáří.*

Podle nových pravidel od 1. 1. 2013 získávají obce **dotaci** ze státního rozpočtu k částečné úhradě výdajů na provoz základních škol a školských zařízení **z rozpočtového určení daní**²⁹. Z celkové alokované částky je na financování škol určeno 7 %. Každá obec tak dostane do daňových příjmů částku odpovídající počtu dětí a žáků navštěvujících základní školu a mateřskou školu v obci (včetně dětí a žáků z jiných obcí) násobeno částkou na žáka (zhruba 8000 Kč). Tyto peníze nejsou účelově vázány, nejsou nijak odlišeny a obce je dostávají v celkových daňových příjmech. Náklady na provoz škol těmito prostředky nemusí odpovídat. Pokud je provoz škol v přepočtu na žáka (dítě) dražší, musíte na provoz škol doplácet, v opačném případě naopak můžete využít přebytky pro rozvoj zázemí nebo dovybavení školy případně do jiné kapitoly rozpočtu.

Změny v rozpočtovém určení daní vyvolaly změnu ve školském zákoně³⁰. Ten zavazuje obec, jež školu **nezřizuje**, ale jejíž území spadá do společného školského obvodu, k úhradě **výdajů školských zařízení sloužících škole** (například školní jídelny a školní družiny). Úhrada výdajů na činnost školy už tedy není pro takovou obec závazná, nicméně obce se mohou dohodnout na úhradě těch výdajů, jež nejsou v rámci rozpočtového určení daní fakticky pokryty. Dotčené obce zpravidla zabezpečují výdaje školských zařízení sloužících základní škole v daném školském obvodu poměrně

podle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích.

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**. Jejich obsah a formu stanovuje zákon³¹. Na uzavírání smluv o partnerství a právní vztahy z těchto smluv se nevztahuje právní úprava veřejných zakázek. Uzavíráte-li smlouvu s právníkou osobou vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, které nezřizujete, je podmínkou platnosti smlouvy doložka osvědčující souhlas zřizovatele s tím, aby právníká osoba smlouvu o partnerství uzavřela.

Časté otázky

1. Může být při vzniku svazkové školy jedna ze škol soukromá a ostatní zřizované obcemi? Tuto kombinaci školské právní předpisy neumožňují. V případě školy zřizované svazkem obcí je buď jejím zřizovatelem pouze daný svazek obcí (jehož členy mohou být pouze dvě či více obcí), nebo v případě školské právní osoby může školu zřizovat společně i více veřejných zřizovatelů (například svazek obcí a kraj dohromady).

2. V čem je rozdíl mezi školou sloučenou a svazkovou? Sloučená škola funguje jako příspěvková organizace v rámci jedné obce, která za ni přebírá plnou zodpovědnost, a to i v případě, že škola má odloučená pracoviště v okolních obcích. U svazkových škol jde o spolupráci více obcí. Ty vytvoří svazek obcí, což je právníká osoba, pod kterou jsou školy převedeny. Opět může být jedna škola jako hlavní (ta je zapsána v rejstříku) a ostatní školy mohou být jako odloučená pracoviště.

28) § 170 písm. c) školského zákona

29) Novelizovaný zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

30) § 180 odst. 1 školského zákona

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
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zařízení)
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- vyhláška MŠMT č. 492/2005 Sb., o krajských normativech
- vyhláška MŠMT č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
- vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a náležitostech plnění povinné školní docházky
- vyhláška MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích
- vyhláška MŠMT č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných
- vyhláška MŠMT č. 107/2005 Sb., o školním stravování
- vyhláška MŠMT č. 108/2005 Sb., o školských výchovných a ubytovacích zařízeních a školských účelových zařízeních
- vyhláška MZ č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých
- vyhláška MZ č. 106/2001 Sb., o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti

Literatura a užitečné odkazy

- Výroční zpráva České školní inspekce 2012/2013
- Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v Jihomoravském kraji
- Generel školství MČ Praha 15
- Vzdělávání jako významný faktor konkurenceschopnosti – Vliv zřizovatele na rozvoj školy (konference Brno 2011)
- Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., projekt „Nové formy denní péče o děti v České republice“ (2012–2014)
- Metodický návod pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení, MŠMT 2009, 2013
- Systémový národní projekt „Cesta ke kvalitě – Doporučení pro zřizovatele k hodnocení škol“ (2012)
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy <http://www.msmt.cz>
- Česká školní inspekce <http://www.csicr.cz>
- Český statistický úřad <http://www.czso.cz>
- Ministerstvo financí <http://www.mfcr.cz>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí <http://www.mpsv.cz>; www.vupsv.cz
- Portál veřejné správy <http://portal.gov.cz/>
- Regionální informační servis <http://www.risy.cz/>
- Základní škola a mateřská škola Regionu Karlovarský venkov se sídlem v Sadově www.skolaplnapohody.cz
- Základní škola a Mateřská škola Údolí Desné (okr. Šumperk) se sídlem v Rapotíně www.skolydesna.cz
- Základní škola a Mateřská škola Bez hranic se sídlem v Řevničově <http://www.skolabezhranic.cz>
- <http://www.msmt.cz/ministerstvo/skolska-pravnicka-osoba-zrizena-dobrovolnym-svazkem-obci>
- Město Brno www.otevreneskoly.cz

11 Kultura

Mgr. Květa Halanová

„Z hrsti potřeb a hladů člověk vytvořil obec, společnost, řemesla, umění, vědu i náboženství, to, co nazýváme úrovní života. Kultura je všechno, co má znak zdokonalování, jakosti a řádu. Je to zároveň luxus i ctnost.“

Slova Karla Čapka necht' vaše konání v zastupitelstvu doprovázejí.

Obce s rozšířenou působností čekají v této oblasti povinnosti jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Ostatní obce kulturu pěstují 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 na rozsahu kulturních aktivit, které obec vyvíjí.

11.1 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 místního společenství.

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, oslav, přednášek), spolky, neziskové organizace a nadace zabývající se kulturou a neprofesionálně živým uměním (ochotníci, pěvecké sbory, výtvarné skupiny, taneční skupiny i jednotliví umělci), 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, obřady, obyčej 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 obrazovky a dokážou 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.

Z praxe: Například hasiči. Podstata jejich činnosti spadá jinam, ale společenské aktivity, které se kolem sboru dobrovolných hasičů obvykle odehrávají, bývají 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 požárnímu sportu, podílí se na obecních oslavách, dětských dnech atd. Podobně činné bývají i jiné spolky. Kluby seniorů pořádají množství vzdělávacích, sportovních i kulturních akcí. V obcích začala pracovat mateřská centra, která velmi obohacují kulturní dění.

Tak třeba Mateřské centrum Permoníček v Jílovém u Prahy nabízí vzdělávací kurzy pro rodiče a děti, sportovní činnost, výtvarné dílny, karnevaly a lampionový průvod, běžně spolupracuje s ostatními spolky na větších akcích pro veřejnost.

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 a zájmu o sociální sítě pro nový facebook obce.

11.2 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 nedostatečná kapacita školy či školky) 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 nějaké existují.

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 a naše města a obce rostou do krásy.

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.

11.3 Obec a kulturní zařízení

Spektrum kulturních zařízení záleží samozřejmě na velikosti obce a také na tradici. Jejich 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 organizační složku, příspěvkovou organizaci, společnost s ručním omezeným, o akciovou společnost, o nadaci atp.

Z praxe: *Například v Litoměřicích město založilo příspěvkovou organizaci Městská kulturní zařízení v Litoměřicích, které sdružuje tato zařízení: Kulturní dům, Divadlo K. H. Máchy a Kino Máj. Litoměřice ještě zřizují příspěvkovou organizaci Knihovna Karla Hynka Máchy – veřejnou knihovnu pověřenou i regionální působností.*

Jinak je tomu v Jílovém u Prahy, kde kulturní centrum je odborem městského úřadu. Má k dispozici celé severní křídlo radnice na náměstí. Jeho vedoucí řídí oddělení – městskou knihovnu a kulturní centrum. Ekonomické zázemí celého centra je v městském úřadu.

Veřejné knihovny už od 19. století tvořily základní kulturní zázemí obce. Jejich činnost se dnes (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.

V rámci svých regionálních funkcí poskytují krajské a jimi pověřené knihovny obecním knihovnám v příslušném regionu řadu služeb (například výměnné fondy, pomoc při revizi knihovnických fondů aj.), které jsou financovány z rozpočtu kraje. Regionální funkce jsou důležitým nástrojem, obecním knihovnám se poskytují bezplatně a na odborné úrovni.

Muzea odborně zpracovávají doklady k historii regionu, vývoji přírody nebo se specializují na určité obory. Z nabytých dokladů vytvářejí sbírky, a pokud je sbírka vlastnictvím obce, je muzeum povinno požádat o její zapsání do Centrální evidence sbírek (CES), kterou vede Ministerstvo kultury. Pokud ministerstvo sbírku do CES zapíše, je muzeum povinno ji spravovat podle zákona. Své sbírky muzea nejen udržují, ale také je 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** (jde-li o muzeum

výtvarného umění, platí totéž, co v případě muzea). 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 objektů přes obnovu techniky k digitalizaci. Málokde se kino nepotýká s finančními ztrátami, s konkuncí televize, počítačů a multikin. Nicméně postupně pokračuje digitalizace kin, někde i s využitím jejího financování¹. Kvalita a úroveň kinosálů a techniky pak přivádějí diváky zpět. Mnohde se nově rekonstruované sály využívají i k jiným společenským aktivitám, konají se zde různé přehlídky a festivaly.

***Z praxe:** Dobrým příkladem může být Novoměstský hrnec smíchu, festival české filmové a televizní komedie, který pořádá každoročně Nové Město nad Metují a Městský klub.*

Kulturní centra, tak můžeme nazvat opravdu různorodou směsici zařízení nabízejících rozmanité aktivity, od vzdělávacích kurzů přes zájmové kroužky až po výlety, společenské akce, besedy, koncerty, představení, výstavy, zájezdy, festivaly.

Informační centra, 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 a nadace jsou nezastupitelnými nositeli kulturního života. Pokud jejich aktivity vedení obce podporuje, obohacuje kultura a společenské dění úctyhodné množství obyvatel.

Církev mají významný sociokulturní potenciál, mj. i v oblasti památkové péče. Církev byly a jsou pro kulturní život obce nepostradatelné.

Tělovýchova v obci jde s kulturním a společenským životem ruku v ruce. Má podobné cíle – nabídnout dospělým, mládeži a dětem zajímavé využití volného času, přispět 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 typický zejména TJ Sokol). I tělovýchovné oddíly pořádají akce společenské a vysloveně kulturní. Aktivní sokolové, fotbalisté aj. pořádají plesy, dětské dny, dokonce i různá ochotnická přestavení a koncerty. Také tělovýchova potřebuje nápady, materiální zázemí a financování. Potřebuje tedy vaši podporu v zastupitelstvu. Pozor však – i zde platí, že například fotbalisté nesmějí „převládnout“ ve svých požadavcích menšinové sporty

a kulturu. Dobrý zastupitel by měl rozpoznat moment, kdy podpora už hraničí se zvýhodňováním určité zájmové skupiny.

Jestliže mluvíme o kulturních zařízeních, dodejme, že bez šikovných, aktivních a zapálených lidí půjde vždycky jen o budovy, sály, prázdné prostory. Člověka, který – ať už jako placený profesionál či amatér uspokojující své tvůrčí nebo organizační ambice – přináší do svého místa kulturu, 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, folklórního souboru, hudební skupiny. Takoví lidé dělají pro svou obec obrovskou službu. Velmi často jde o dobrovolníky, bez nichž by se neobešla žádná kulturní či společenská akce.

11.4 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 státu² a hlavně obcí zdobí nyní památky náměstí a ulice. Pro vytváření dobrého vztahu občanů ke svému bydlišti jsou mimořádně významné i tzv. **památky místního významu**. Mnohdy sice nedosahují takových hodnot jako kulturní památky chráněné zákonem o státní památkové péči, nicméně obyvatelé je vnímají jako významnou součást historie místa. Jsou neodmyslitelnou součástí historického prostředí obcí a jedním ze základních prvků, který utváří obraz místa. Jsou to především různé křížky, drobné kapličky, památníky padlým a podobně. Právě v péči o tyto drobné památky mají obce zcela nezastupitelné místo.

Vaše zastupitelská role se tu nevyčerpává jen péčí o hmotné kulturní dědictví. Měli byste podporovat též zdravý místní patriotismus a historické povědomí obyvatel. To se může projevit i ve vztahu ke kulturním aktivitám, jako je Mezinárodní den památek

1) Dokument Ministerstva kultury ČR Digitalizace kin

2) Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón, Podpora obnovy památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností, Program zachrany architektonického dědictví, Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny, Program restaurování movitých kulturních památek, program Podpora pro památky UNESCO, Program Kulturní aktivity v památkové péči a konečně Havarijní program – vše viz web Ministerstva kultury

a sídel, Mezinárodní den muzeí, Dny evropského dědictví apod.

Nezapomeňme, že pro tyto účely existují i finanční zdroje mimo naši republiku – evropské strukturální fondy a fond Finančního mechanismu EHP/Norska³.

11.5 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 zákon⁴. 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 prvé řadě musíme mít **kronikáře**.

Psát kroniku vyžaduje člověka schopného nejen události kultivovaně zaznamenávat, ale také vyhledávat a třídit podle významu. Kronikář může vnášet do zápisů svůj osobitý styl, avšak nesmí upravovat vyznění událostí jen podle svého názoru. I na to jistým způsobem zákon pamatuje, protože o obsahu zápisu rozhoduje obec a dokonce i občané obce nad osmnáct let mají právo se k zápisům vyjádřit, případně navrhnout opravy. Obec pak 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.

11.6 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, nadacím apod.) a formou grantů. Do nepřímé podpory patří také třeba poskytnutí prostor pro zkoušky a schůzky spolků zdarma, zapůjčení techniky a prostor při pořádání akcí pro veřejnost apod. Dbejte na **vyváženost** mezi kulturou organizovanou zařízeními, které zřizuje obec, a kulturou pořádanou jinými subjekty. Nicméně, kultura, o kterou se stará přímo obec (či její organizace), se ve srovnání s jinými subjekty nesmí v rozpočtu ztrácet.

Pro financování kultury lze využívat **grantů, které vypisují různé resorty**, zvláště Ministerstvo kultury.

Zpraxe: *Například Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón (pro obnovu kulturních památek nacházejících se v nejceněnějších částech historických měst a obcí, prohlášených za památkové rezervace a památkové zóny) nebo Knihovna 21. století a program Veřejné informační služby knihoven (VISK), Podpora neprofesionálních kulturních aktivit, Program kulturních aktivit (pro akce s účastí profesionálních umělců).*

Mezi příklady programů Ministerstva kultury, z nichž mohou obce nebo jejich muzea a galerie čerpat finanční dotace, lze také zmínit Integrovaný systém ochrany movitého kulturního dědictví (ISO), užitečný k zabezpečení objektů, v nichž se uchovávají sbírky muzejní povahy (zapsané v CES) proti krádežím, vloupáním a požárům, na vybavení depozitářů, nákup sbírkových předmětů atp.

V oblasti kinematografie a médií lze využít dotačního programu Ministerstva kultury a modernizaci kin lze podpořit rovněž z prostředků Státního fondu kinematografie. Tyto granty lze získat zčásti prostřednictvím obce, zčásti přímou žádostí jiných subjektů, které v obci působí.

Obec například zprostředkovává dotace na obnovu památek pro soukromé majitele a církve. Mnoho samospráv krajů vyhlašuje také své vlastní granty na kulturní i sportovní aktivity. Knihovny jsou podporovány také z již dříve zmíněných krajských Programů podpory regionálních funkcí knihoven. Některé 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 (kolik peněz ponechají či utratí návštěvníci například hudebního festivalu na území obce, turisté při návštěvě památek apod.) i nepřímo. Nespočítáme například, 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. Uvažujeme tedy o kultuře i jako o ekonomické komoditě. Pokud se správně využije potenciál, který se skrývá v kulturním a historickém bohatství

3) Viz web Ministerstva kultury

4) Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

místa, je to jedna z cest, jak utvářet pozitivně vnímanou „značku města“. To potvrzuje, že investice do kultury se rozhodně vyplatí.

Časté otázky

1. Musí vést obec obecní (městskou) kroniku? Ano, zákon o kronikách obcí tuto povinnost ustanovuje již ve svém úvodním ustanovení.

2. Vlastní-li obec sbírku přírodnin či lidských výtvorů (dokladů historie), musí požádat o její zapsání do Centrální evidence sbírek? Musí, ukládá jí to příslušný zákon⁵. Pokud sbírku spravuje příspěvková organizace obce, je povinna požádat o zápis ona.

3. Musí obec zřizovat knihovnu? Obec knihovnu zřizovat nemusí, zákon o obcích ani knihovní zákon jí to neukládá. Nicméně provozování knihovny lze obci doporučit. Knihovny poskytují veřejné knihovnické a informační služby, které podle knihovního zákona spočívají také ve zprostředkování informací z vnějších informačních zdrojů, zejména informací ze státní správy a samosprávy⁶.

5) Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a změně dalších zákonů

6) § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)
- zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- vyhláška č. 88/2002 Sb., k provedení zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb
- zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů
- vyhláška Ministerstva kultury č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů
- vyhláška č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy
- zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon)
- zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
- zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích
- zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Literatura a užitečné odkazy

- Metodický pokyn Ministerstva kultury k vymezení standardu veřejných knihovnických a informačních služeb poskytovaných knihovnami zřizovanými a/nebo provozovanými obcemi a kraji na území České republiky. 1. vydání. Praha: Národní knihovna České republiky, 2012. 11 s., viz: http://knihovnam.nkp.cz/sekce.php3?page=03_Leg01_LegPod/MetodVKIS_2011.htm
- Služby knihoven knihovnám: Krajské programy regionálních funkcí na podporu knihoven. Praha: Národní knihovna ČR, 2014.
- http://knihovnam.nkp.cz/docs/RF/sluzby_knihoven_knihovnam.pdf
- www.mkcr.cz (Ministerstvo kultury)
- www.npu.cz (Národní památkový ústav)
- www.arup.cas.cz (Archeologický ústav Akademie věd České republiky)
- www.mkcr.cz/statni-fondy/statni-fond-kultury-cr (Státní fond kultury ČR)
- <http://knihovnam.nkp.cz> (Národní knihovna ČR)
- www.fondkinematografie.cz

12 Životní prostředí

Mgr. Pavel Drahovzal

Péči o odpady, ovzduší, vodu, půdu, zvířata a rostliny řeší jak malé obce, tak velké obce. Jak kvalitní ta péče je, záleží nejen na moderních metodách, ale i na vůli místních občanů chovat se ohleduplně k okolí. Vás v zastupitelstvu už jistě nepřekvapí, že náklady na životní prostředí představují významnou výdajovou položku v obecním rozpočtu. A nejde přitom jen o povinnosti striktně uložené zákonem či o „bašení“ problémů vzniklých ze dne na den. Jde o prostředky vynaložené s myšlenkou na budoucí generace. Krátkozraká řešení problémů životního prostředí už se v mnoha obcích nevyplatila, náprava pak stála mnoho úsilí a peněz. Ne nadarmo patří k základním pravidlům v této oblasti předběžná opatření a zákroky co nejdříve u zdroje příčiny problému. Každé řešení pečlivě zvažujte, využívejte pomoci odborníků a naslouchajte názorům veřejnosti.



12.1 Odpady

Každý občan bez výjimky produkuje odpady. Každá obec a město, tedy i vaše, se proto má postarat o odpady vyprodukované v místních domácnostech. **Zákon o odpadech**¹ se pravidelně novelizuje v souvislosti se změnami právních úprav Evropské unie. K zákonu byla vydána řada prováděcích předpisů (vyhlášek)².

Plány odpadového hospodářství

Obec nebo město má podle zákona o odpadech možnost (u větších obcí s roční produkcí více než 1000 tun směšného komunálního odpadu nebo více než 10 tun nebezpečného odpadu jde o povinnost) nakládání s odpady naplánovat, a to formou **Plánu odpadového hospodářství** (POH). Tento dokument schvalovaný obvykle zastupitelstvem obce má obsahovat analýzu dosavadní situace nakládání s odpady a na základě toho formulovat návrhy opatření ke zvýšení využití odpadů jako materiálové nebo energetické suroviny. To znamená uvažované investice (zařízení), způsoby nakládání s odpady aj. Tento plán obce musí být v souladu s POH kraje a ten zase v souladu s POH státu³.

Systém obce nakládání s odpady

Základní podmínkou pro to, aby se obec o odpady od svých občanů postarala, je, že odpady občané ode-

vzdávají na místa určená obcí. Pak se jejich původcem a vlastníkem stává obec. Vyplatí se upravit záležitost **obecně závaznou vyhláškou** o systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území⁴. Ta se po schválení zastupitelstvem stává základním stavebním kamenem systému nakládání s odpady. Ve vyhlášce obec stanoví, na jaké druhy odpadů jsou občané povinni třídit svůj komunální odpad a do jakých nádob a na jakých místech ho odevzdávat, případně v jakých termínech. Třídění odpadů v ČR je na tak vysoké úrovni, že dnes už téměř 100 % obyvatel může běžně třídit plasty, papír, sklo.

V mnoha obcích funguje tříděný sběr **rostlinného** odpadu ze zahrad a veřejné zeleně. Součástí tohoto systému je i nakládání s odpadem **velkoobjemovým** (například nábytek) a **nebezpečným** (například barviva, chemikálie, léčiva). Tyto druhy odpadů obec musí minimálně dvakrát do roka alespoň formou mobilního svozu a sběru od občanů shromáždit a s pomocí odborné (oprávněné) firmy je legálně odstranit. Všechny

1) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

2) Jejich seznam je na webové stránce Ministerstva životního prostředí www.mzp.cz v části Legislativa

3) § 41 a násl. zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

4) § 17 odst 2 zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

vytříděné složky komunálních odpadů končí ve speciálních zařízeních (třídící linka, kompostárna, bioplynová stanice aj.). Tam se z nich vytváří buď druhotná surovina (materiál do výroby), nebo produkt, popřípadě energie.

Kromě zmíněných složek komunálního odpadu může obec nastavit formou obecně závazné vyhlášky nakládání se **stavebním** odpadem, vyprodukovaným při drobné stavební činnosti obyvatel. Ten není součástí komunálního odpadu, a proto lze jeho sběr od občanů zpoplatnit zvlášť od běžného poplatku za komunální odpad.

Co se nevytřídí na uvedené složky, je tzv. **směsným komunálním odpadem** (SKO). Ten tvoří zhruba dvě třetiny běžné produkce odpadů z domácností. Okolo 80 % SKO končí na skládkách, část se ho využívá pro výrobu elektrické či tepelné energie v zařízeních pro energetické využití odpadů (ZEVO).

Z praxe: Svaz měst a obcí ČR podporuje třídění odpadů a rovněž jejich energetické využití, jelikož jde o ekologické a moderní způsoby nakládání s odpady, jaké se využívají ve vyspělých evropských zemích (například v Rakousku, Německu, Švýcarsku, Švédsku, Nizozemí aj.).

Odpady od občanů se sbírají několika způsoby. Tříděný odpad mohou občané standardně odevzdat do barevných kontejnerů (plast – žlutý, papír – modrý, barevné sklo – zelený, čiré sklo – bílý), které obce umísťují na veřejná prostranství. Rostlinný bioodpad se odevzdává buď do zvláštních nádob (například hnědých popelnic či velkoobjemových kontejnerů), nebo na obci určené místo (plochu). Obdobné je to u velkoobjemového a stavebního odpadu. Nebezpečný odpad musí naopak přijít pouze do speciálního uzavřeného kontejneru nebo ho lze předat specializované firmě. **Způsob sběru** komunálních odpadů, tj. velikost a druh nádob, četnost svozu, druhy tříděných odpadů, si určuje každá obec sama podle svých podmínek.

Poměrně rozšířeným způsobem sběru a třídění odpadů je provoz **sběrného dvora** s obsluhou. Jde o osvědčený a efektivní způsob, který má sice na počátku nároky na vyšší vstupní náklady (zejména je třeba vhodná plocha, vybavení sběrnými nádobami, zázemí pro obsluhu), ale z dlouhodobého hlediska se tato investice vyplácí. Občané vaší obce mohou v tomto dvoře odevzdat téměř veškeré odpady, které vyprodukují. Minimalizuje se tak riziko, že by je odkládali na jiná nevhodná místa, například škarpy, lesy, což je samozřejmě zakázáno. V takovém případě jde totiž o nepovolenou tzv. **černou skládku**, za což může být její viník v případě odhalení potrestán pokutou podle zákona o přestupcích. Ve většině případů se však pachatele

nepodaří odhalit a vaše obec musí takovou skládku objevenou na svém území odstranit na své – nevratné – náklady. Tě situaci lze předejít také tím, že se na území obce umístí veřejné odpadkové koše, aby nejen občané, ale zejména návštěvníci obce neměli tendence své odpadky odhazovat do přírody, a tím vytvářet potenciální černou skládku.

Jak nakládání s odpady financovat

Nejen z rozpočtu obce, ale i s pomocí vašich občanů lze kryt náklady na odpadové hospodářství. Zákon o odpadech a zákon o místních poplatcích připouští tři formy, jak vybírat peníze od obyvatel. **První** z nich, nejobvyklejší (využívá ji zhruba 80 % měst a obcí), je **místní poplatek za provoz systému** shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů⁵. Ten lze stanovit buď na jednu fyzickou osobu s trvalým pobytem ve vaší obci, nebo na vlastníka rekreačního objektu (dům, byt), kde není hlášena žádná osoba k trvalému pobytu, a to pro daný rok, přičemž jeho horní hranice je dána zákonem na **1000 Kč**. Poplatek se stanovuje obecně závaznou vyhláškou na následující rok s tím, že jeho konkrétní výše se odvozuje od skutečných nákladů za nakládání s odpady v obci v předešlém kalendářním roce. Následně je nutné určit položku výdajů na třídění odpadů a položku výdajů na ostatní odpady (SKO), přičemž položku na SKO dělíme počtem trvale žijících obyvatel a počtem rekreačních nemovitostí. Položku výdajů na tříděný odpad a jiné náklady spojené s nakládáním s odpady lze kryt ze složky poplatku do zákonné horní hranice **250 Kč/osoba/rok**, položku výdajů za SKO lze kryt z poplatku maximálně do výše **750 Kč**, jsou-li náklady na SKO vyšší. Vůči celkovým nákladům na odpady lze postavit i příjmy, například z příspěvku na podporu třídění odpadů poskytovaný společností EKO-KOM, a. s. či jiných organizací, podporujících třídění odpadů. I to ovlivňuje vaše rozhodnutí o konečné výši poplatku na jednoho občana. Zastupitelstvo má totiž možnost využít maximální hranice, nikoliv povinnost. Rovněž tak zastupitelstvo může stanovit plné či částečné osvobození z povinnosti hradit poplatek pro některé skupiny obyvatel, například pro držitele průkazu ZTP/P.

Z praxe: Obec vydala v roce 2013 na odpady 2,4 mil. Kč. Z toho 0,6 mil. Kč byly náklady na třídění odpadů, 1,8 mil. Kč náklady na SKO. Příjem z třídění odpadů v roce 2013 činil 0,5 mil. Kč. V prosinci 2014 rozhoduje obec o poplatku na rok 2015 a musí vycházet z nákladů roku 2013. V prosinci 2014 má obec počet obyvatel 2200, rekreačních objektů 50. Poplatek na rok 2015 lze stanovit takto:

5) § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

a) složka poplatku 250 Kč/osoba/rok;

b) složka poplatku na netříděný odpad

$1\ 800\ 000 : 2250 = 800\ \text{Kč}$, přičemž maximální hranice je 750 Kč/osoba/rok.

Celková výše poplatku tak může být 950 Kč/osoba/rok.

Zastupitelstvo se rozhodlo stanovit poplatek za rok 2015 ve výši **650 Kč/osoba/rok** s tím, že se 300 Kč/osoba/rok doplácí („dotuje“) z rozpočtu obce. Z větší části je však toto „dotování“ kryto příjmy z příspěvku na třídění odpadů $500\ 000 : 2250 = 222,2\ \text{Kč/osoba/rok}$.

Druhou formou zpoplatnění občana za jeho odpady je podle zákona o odpadech tzv. **poplatek za komunální odpad**⁶. V tomto případě obec může vypočítat poplatek podle počtu a druhu (objemu) nádob u nemovitosti s tím, že horní hranice poplatku na poplatníka (občana) je dána předpokládanými náklady na následující rok. Samozřejmě tyto náklady musí být dostatečně předvídatelné a odůvodněné, vyplývají například z uzavřených smluv s dodavateli služeb. Tento způsob poplatku využívá zhruba 17 % obcí. Výše poplatku je přitom velmi závislá na tom, jaký systém nakládání v obci je stanoven (určené nádoby, jejich počet na nemovitost). Osvobození u tohoto druhu poplatku nepřipadají v úvahu.

12

Třetí, nejméně využívanou, formou je **smluvní úhrada mezi obcí a fyzickou osobou** (občanem)⁷. Tento způsob využívá 3 % obcí a měst. Jedním z důvodů je fakt, že nejde o direktivní (jednostranný) způsob stanovení poplatku, ale o oboustranně uzavíranou smlouvu podle svobodné vůle jejich účastníků. Smlouva obsahuje druh, počet nádob, četnost svozu a cenu za služby sběru a svozu. Smlouva by měla být principiálně pro každého občana stejná, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly mezi shodnými subjekty.

Je určitým pravidlem, že by příjmy z poplatků či smluvních úhrad od občanů za jejich odpady měly být minimálně **dvě třetiny nákladů** na provoz systému nakládání s odpady v dané obci. Jedině tak lze zachovat adresnost a odpovědnost jednotlivého občana za jeho odpady. I když je fakt, že přesto některé obce a města z nejrůznějších důvodů poplatky za odpad svým občanům nestanovují.

Odpady, které občané odevzdají na určená místa, do nádob nebo do sběrného dvora, se musí v souladu se zákonem o odpadech **využít nebo odstranit**. To v drtivé většině případů obce zabezpečují ve spolupráci s odbornou firmou. Obec si ji vybírá podle svých požadavků a potřeb a za poskytované služby jí platí. Podmínky a způsob výběru takové firmy podléháji zákonu o veřejných zakázkách⁸. *O veřejných zakázkách podrobně pojednává kapitola 5 této příručky.*

Orgány odpadového hospodářství

Jak stanovuje zákon⁹, veřejnou správu v odpadovém hospodářství vykonávají zejména Česká inspekce životního prostředí, Celní správa, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Česká obchodní inspekce, Policie ČR aj. Základní působnost však mají zejména **obecní úřady obce s rozšířenou působností a krajské úřady**, které vedou celou řadu řízení a evidencí. Například povolování provozu **výkupu odpadů** podléhá souhlasu krajského úřadu. Bohužel se stává, že se tato zařízení v lokalitě provozují bez ohledu na situaci nakládání s odpady v dané obci, což může narušit běžný způsob obcí nastaveného systému. Velmi často se ve výkupnách odevzdávají materiály (odpady), které mají nelegální původ. Mnohdy pocházejí z krádeží. Především však – vezmeme-li v potaz fakt, že se takto kradou bezpečnostní prvky na železničních tratích, svodidla podél silnic a dálnic, dopravní značky, kanálové poklopy a dešťové vpusti – hrozí nebezpečí ohrožení života, zdraví a majetku obyvatel.

Z praxe: Svaz měst a obcí ČR usiluje o to, aby se za vykupovaný odpad platilo pouze bezhotovostní formou. Jde o jasnou a dohledatelnou formu původce (předávajícího) odpadu do výkupny. Dále se Svaz měst a obcí ČR zasazuje o to, aby se nevykupoval odpad od fyzických nepodnikajících osob (občanů); takový odpad by se měl odevzdávat na místech určených obcí podle její vyhlášky. Kromě jiného není obvyklé, aby se prodejem (vykupováním) odpadu z běžného občanského života získávaly pravidelné, nedaněné příjmy, často pocházející z prodeje nelegálně nabytého (ukradeného) materiálu.

Je tedy i na vás, jak moc chcete podporovat dobré a k přírodě šetrné nakládání s odpady, v jaké míře se ve vaší obci bude odpad třídit a kolik bude obec od svých občanů za odpad vybírat. Nezapomínejte však na to, že jakékoliv změny v této oblasti jsou velmi závislé na postoji vašich občanů. Proto vždy pečlivě zvažujte jejich přijetí.

12.2 Voda

Při hospodaření s vodou je nutné vycházet z přírodních podmínek, ve kterých se obec nachází. Obec může být ohrožena jak krátkodobým nadbytkem vody – povodněmi a záplavami, tak i jejím dočasným nebo dlouhodobým nedostatkem – suchem.

6) § 17a zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

7) § 17 odst. 5 zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

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

9) § 71 zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Plány rozvoje vodovodů a kanalizací

Výstavba vodovodů a kanalizací se odvíjí od základního koncepčního dokumentu – **krajského plánu rozvoje vodovodů a kanalizací**. Plánujete-li výstavbu vodovodu nebo kanalizace, podívejte se u příslušného krajského úřadu, zda je takový záměr pro vaši obec v tomto plánu zaznamenán. Bez toho by nebylo možné získávat souhlasná stanoviska některých dotčených orgánů a rovněž dotační podporu, pokud o ni obec na výstavbu žádá.

Pitná voda

Zásobování obyvatelstva pitnou vodou patří mezi priority zejména středních a větších obcí. Naprostá většina obcí a měst v ČR (zhruba 93,5 % obyvatel ČR v roce 2012) má možnost získávat pitnou vodu z vodovodů, jejíž dodávky se pečlivě hlídají a kontrolují v souladu s hygienickými normami. V menších obcích se obyvatelé často zásobují vodou ze soukromých studní, což přináší pro uživatele patřičné nároky. Především by měli mít povolení k odběru podzemních vod ze studně, také by měli alespoň jednou za rok kontrolovat kvalitu vody ve studni a pravidelně studny udržovat, v případě nepříznivých výsledků je pak sanovat.

Za odběr vody z vodovodu má jeho provozovatel právo vybírat úplatu – vodné, které se stanovuje zejména na základě ročních provozních nákladů.

Vodní zdroje, zvláště k zásobování obyvatelstva pitnou vodou do vodovodu, jsou velmi cenné. Proto jsou ze zákona o vodách chráněny a v jejich okolí vymezena ochranná pásma, kde jsou některé činnosti zakázány¹⁰.

Odpadní vody

Kromě dodávek vody je logické, že by obec měla mít nastavené řešení **likvidace odpadních a srážkových vod**. Splaškové odpadní vody jsou vody z domácností (z kuchyně, ze sociálních zařízení, z praní aj.), srážkové vody jsou vody zejména z pozemních komunikací, ze střech a ze zahrad. Se splaškovými vodami lze naložit pouze tak, že se řízeným a hlídáním odtokem buď odvádějí do čistírny odpadních vod, nebo si majitel nemovitosti zvolí samostatné, legální řešení. Tato povinnost čeká majitele v případě, kdy není v obci zbudována splašková kanalizace. Za legální řešení se považuje jednak domovní čistírna odpadních vod, jejíž čisticí procesy splňují podmínky dané legislativou a technických norem (zejména koncentraci škodlivých látek ve vyčištěné odpadní vodě, jež se vypouští do vod povrchových či podzemních). Druhou možností je bezodtoková, zcela uzavřená vodotěsná jímka (většinou podzemní), která má pouze nátok splaškových vod z domácností, a veškeré v ní akumulované vody se periodicky vyvážejí. Vyvážet odpadní vody

z jímek lze jen na zařízení (například při městských čistírnách odpadních vod), které umí se splaškovým kalem legálně nakládat. Jiná samostatná řešení zákon o vodách¹¹ a zákon o vodovodech a kanalizacích¹² nepřipouští.

Splašková kanalizace je investičně náročné, ale systémové řešení, které předchází i mnoha problémům (třeba se stížnostmi na to, jakým způsobem odstraňují obyvatelé odpadní vody). Z provozního hlediska jde o řešení pro běžného občana pohodlnější než samostatná řešení a z dlouhodobějšího finančního hlediska i výhodnější, srovnáme-li cenu za údržbu a péči o domovní čistírnu odpadních vod nebo za vývoz bezodtokové jímky. Za užívání splaškové kanalizace je její provozovatel oprávněn vybírat stočné, které se stanovuje většinou na základě nákladů na provoz kanalizace a čistírny odpadních vod v dané obci.

Pokud jde o **srážkové vody** (dešťová voda), tak tu by měl v první řadě vlastník nemovitosti zdržovat a využívat na svém pozemku. Není-li to technicky možné (například nemožnost umístit zasakovací jímku), pak lze využít možnosti napojit se do dešťové kanalizace v obci, je-li zřízena. I za její užívání může její vlastník (provozovatel) vybírat úplatu. Není-li zbudována dešťová kanalizace, lze dešťovou vodu odvádět do recipientu (vodní tok), nebo ji odvést na vhodnou zasakovací plochu – na jiný pozemek po dohodě s jeho vlastníkem. V mnoha případech staré zástavby není jiná možnost než odvádět srážkové vody spolu s odpadními vodami jednotnou kanalizací za úplatu (stočné).

Provoz vodovodu a kanalizace

Vedení měst a obcí si často ponechávají v ruce nástroj, že mohou rozhodnout o konečné výši **stočného a vodného**, přičemž nemusí vždy stanovit jejich výši tak, aby kryla skutečný provozní náklad. Jde o určitou cenovou politiku, která by měla brát zřetel na sociální a ekonomické možnosti obyvatelstva – odběratelů. Případný deficit mezi stanoveným (vybraným) stočným a vodným a provozním nákladem kryje buď obec (město) z výdajů svého rozpočtu, nebo provozovatel, popřípadě společně. Záleží na dohodě a také na tom, kdo je skutečným provozovatelem. V optimálním případě by však cena vodného a stočného měla zahrnovat nejen veškeré provozní náklady, ale i prostředky na opravy a pravidelnou obnovu (reinvestici) veškeré vodohospodářské infrastruktury.

10) § 30 a násl. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

11) Zákon o vodách a o změně některých zákonů

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

Provoz vodovodu nebo kanalizace musí zabezpečovat odborně způsobilá osoba podle zákona o vodovodech a kanalizacích¹³. V mnoha městech a obcích tak činí buď zcela soukromá firma, nebo firma založená městy a obcemi z území, které je pak touto firmou obsluhováno.

Z praxe: Jsou známy různé modely provozování. Například obce a města vlastní infrastrukturu (čistírnu odpadních vod, vodovodní a kanalizační řady), ale o provoz se stará vybraný soukromý subjekt. Nebo si obec, případně sdružení obcí, zřídí vlastní odborně způsobilou firmu („technické služby“, „vodo hospodářské sdružení“), do níž vloží infrastrukturní majetek a převede na ni provozovatelská oprávnění a povinnosti.

Rozhodnutí, jakým způsobem záležitost řešit, je především na vás, členech zastupitelstva. Berte přitom v potaz zejména možnost aktivně ovlivnit bezpečnost a kvalitu dodávaných služeb a tomu odpovídající cenu.

Povodně

Všechny obce nebo města v ČR, která mohou být ohrožena povodněmi, by měla mít zpracován **povodňový plán**¹⁴. Je to dokument, který shrnuje základní popis území, vodní poměry, vymezuje zasažená území při povodních určité úrovně (obvykle pětiletá voda, dvacetiletá voda a stoletá voda), kritická místa a odpovědnost jednotlivých členů povodňové komise či dalších účastníků ochrany před povodněmi. Tento dokument rovněž uvádí postupy, jak se zachovat při dosažení nebo vyhlášení jednoho ze tří stupňů povodňové aktivity.

O situaci ohrožení včetně povodní pojednává podrobně kapitola 8 této příručky, zvláště podkapitoly 8.7, 8.8 a 8.9.

Hlavními orgány, se kterými je třeba spolupracovat, je **povodňová komise** vaší obce, povodňová komise obce s rozšířenou působností, povodňová komise příslušného kraje, krajský hasičský záchranný sbor, policie a zdravotní služba. Obce na horních částech toku by vždy měly průběžně předávat informace o situaci obcím na dolním toku. Rovněž je vhodné informovat větší podniky, aby přizpůsobily provoz blížícímu se nebezpečí, případně uvolnily zaměstnance na přípravné a záchranné práce a popřípadě vhodnou techniku k zabránění nebo odklizení škod. Náhradu za použití techniky, využití jiných zařízení a nápravu případné újmy hradí příslušná obec, pokud její povodňová komise takové požadavky na využití vznesla. Následně obec může požádat vládu, případně jiné instituce, například kraj, o refundaci těchto nákladů.

V zájmu **prevence povodní** zákon o vodách ukládá správcům povodí a vodních toků, vlastníkům a uživa-

telům vodních děl a nemovitostí v okolí vodních toků a ploch udržovat a řádně pečovat o břehové porosty, nadbytečně neumisťovat do bezprostředního okolí vody velké předměty a nebezpečné látky¹⁵. Kdo povodeň zažil, ví, jaká je to prověrka odolnosti a připravenosti na kritické situace.

Vodohospodářské orgány

Vidíte, že problematika nakládání s vodami je rozsáhlá a velmi odborná. Proto se jí zabývá mnoho orgánů, ať je to Ministerstvo životního prostředí (ochrana povrchových a podzemních vod a povodňová ochrana), nebo Ministerstvo zemědělství (vodovody a kanalizace, vodní toky – státní podniky povodí spravují velké i část drobných vodních toků). V praxi vykonávají státní správu ve vodním hospodářství především krajské úřady a obecní úřady (zejména s rozšířenou působností). Ty také vydávají povolení, vedou mnoho správních řízení a spolupracují s kontrolními orgány, zejména s Českou inspekcí životního prostředí. K vodní dopravě má působnost Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zdravotnictví potom vymezuje podmínky provozování veřejných koupališť a Ministerstvo obrany má působnost ve vojenských újezdech.

12.3 Zeleň

Ta samozřejmě nechybí ani ve vaší obci. Z funkcí, které plní, uvedme především produkci kyslíku, ochranu před hlukem a estetické působení. O jakoukoliv zeleň se má starat především její **vlastník**, tedy majitel pozemku nebo stavby, ze které zeleň vyrůstá (včetně například náspů, hrází). Péče o zeleň **na veřejných prostranstvích** by měla být založena na koncepčním přístupu. Znamená to analyzovat dosavadní situaci zeleně v obci a stanovit potřeby na její výsadbu a péči o ni ve výhledu několika příštích let. Tento tzv. **systém sídelní zeleně** je vodítkem pro členy zastupitelstva a obyvatele, jak o zeleň pečovat, jak plánovat její financování. Cílem je udržitelnost zeleně, zachování její bezpečnosti a naplňování všech jejích funkcí pro občany.

Péče o zeleň¹⁶ spočívá především v kosení travnatých ploch, údržbě (výsadbě, dosadbě, řezu, kácení neperspektivních kusů) stromů a keřů. **Kácení** dřevin by mělo přicházet na řadu až po pečlivém zvážení a vyhodnocení, zda jsou pro ně pádné důvody (za takové důvody se nepovažuje například padající listí do okapů, mírné stínění apod.). Na kácení stromů o obvodu nad 80 cm (měřeno 130 cm nad zemí) nebo

13) § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích

14) § 71 zákona o vodách

15) § 82 zákona o vodách

16) § 7-9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

souvislých porostů dřevin (které nedosahují obvodu 80 cm) s plochou nad 40 m² je třeba mít **povolení** příslušného obecního úřadu. Ten před vydáním povolení posuzuje estetický a funkční význam dané dřeviny. Pokud je povolení vydáno, mělo by se kácet v době vegetačního klidu, tj. přibližně od listopadu do konce března.

Na všechny stromy v **oplocených** zahradách u rodinných nebo bytových domů není nutné povolení mít bez ohledu na velikost stromu¹⁷. Rovněž pro kácení dřevin (porostů) z důvodů péstebních (obnova, výchovná probírka, údržba břehů, zabezpečování provozu energetických soustav plynu a elektřiny) není nutné povolení, ale je třeba tuto činnost písemně oznámit alespoň 15 dnů předem příslušnému obecnímu úřadu. Ve výjimečných případech, kdy strom přímo ohrožuje zdraví či majetek (bezprostředně hrozí pád stromu – kmen je například náhle nakloněn vlivem podmáčení či větru), lze po zdokumentování akutního stavu (nejlépe fotografiemi) strom pokácet a poté do 15 dní po skácení věc oznámit na příslušném obecním úřadě.

K dostatečné údržbě zeleně je třeba vyčlenit z obecního rozpočtu náležitá prostředky. Mnohé zvládnou vlastní síly, tj. pracovníci obce, obecní technický podnik nebo dobrovolníci, místní spolky (třeba úpravu trávníků před domy). Péče o vzrostlé dřeviny vyžaduje už pomoc odborníků – arboristů, kteří posoudí stav dřeviny a navrhnou optimální zásah, aby dřevina plnila co nejdéle své funkce. Jiní odborníci nejen výsadbu zeleně kvalifikovaně vyprojektovali, ale posoudí její zdravotní, funkční a estetický stav, nebo se postarají o naplánovanou výsadbu. I s jejich pomocí si uvědomíte, že dnes malý strom bude za několik let vypadat jinak a může zásadně ovlivnit své okolí (například nevhodně vysazené stromy a keře v křižovatkách brání bezpečnému výhledu). To je důležité zejména na sadových a parkových plochách. Velmi často nevhodně vysazené stromy nebo zvolené druhy dřevin komplikují pozdější plány, například vedení inženýrských sítí. Udržovaná zeleně, její bezpečnost a její smysluplné zapojení do zástavby každou obec prezentuje. Zaslouhuje vaši pozornost.

12.4 Ovzduší

Od 1. září 2012 nabyt účinnost nový zákon o ochraně ovzduší. Přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují **imisní limity**¹⁸. Hodnoty imisních limitů nesmějí být překročeny a jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší, včetně obecních úřadů, které se jimi řídí při své působnosti (například při vydávání závazných stanovisek obecních úřadů s rozšířenou působností podle zákona o ochraně ovzduší). Přípustná úroveň znečištění se však nevztahuje na ovzduší ve venkov-

ních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup. Zákon rozlišuje přípustnou úroveň **znečištění** od přípustné úrovně **znečišťování**, která je vyjádřena emisními limity a emisními stropy. K provedení nového zákona o ochraně ovzduší slouží některé vyhlášky¹⁹.

Zákon o ochraně ovzduší stanovuje mj. následující **práva a povinnosti**:

- **Obec** vydá (je-li to třeba) pro případy vzniku smogové situace **regulační řád**, který obsahuje opatření k omezení provozu silničních motorových vozidel. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje veřejnost a Ministerstvo životního prostředí, které také obcím poskytuje odbornou pomoc.

Novinkou v zákoně je, že ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud byl překročen některý z imisních limitů²⁰, může obec na svém území nebo jeho části stanovit vyhláškou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tzv. **nízkoemisní zónu**. Vyhláška vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, které mají dovolen vjezd do této zóny. Případně také stanoví, že se omezení vjezdu do nízkoemisní zóny nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území nízkoemisní zóny, popřípadě na žádost povolí další individuální nebo trvalou výjimku uvedenou v zákoně²¹. Vjezd do nízkoemisní zóny je pak dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketa s uvedením příslušné emisní kategorie. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou ze zákona pověřeny k distribuci těchto plaket, jejichž výrobu zabezpečuje Státní fond životního prostředí²².

Zákon o ochraně ovzduší zakazuje **spalovat v otevřených ohništích** jiné než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. Obec může vyhláškou stanovit podmínky pro spalování těchto materiálů. Pokud se obec postará o jiný způsob jeho

17) Vyhláška MŽP č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. V době vydání příručky se vedou jednání na MŽP o změně této vyhlášky, aby povolení nebylo vyžadováno jen pro ovocné stromy na zahradách. Tzn., že rozsah kácení bez nutnosti povolení by se zúžil proti platnému stavu.

18) Jejich hodnoty stanovuje příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

19) Zejména vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší a vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích

20) Uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší

21) § 14 zákona o ochraně ovzduší

22) Na stránkách Ministerstva životního prostředí jsou aktuální informace týkající se nízkoemisních zón – odkaz http://www.mzp.cz/cz/nizkoemisni_zony. Ministerstvo životního prostředí vydalo současně příručku pro obce, které by se rozhodly nízkoemisní zónu vyhlásit. Příručka je volně dostupná na internetových stránkách MŽP.

likvidace, může vyhláškou spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi zakázat²³. Při stanovení podmínek nebo zákazu spalování obec přihlíží zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

- **Obec s rozšířenou působností** (ORP) vydává závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2²⁴. Aby mohla dodržování povinností kontrolovat, má ORP možnost přístupu ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu tohoto stacionárního zdroje (umožnit přístup ke kontrole zdroje nemusí²⁵ podle zákona provozovatelé stacionárních zdrojů umístěných v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory používané pro podnikatelskou činnost).

Obec s rozšířenou působností dále projednává přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících (ty spolu s inspekcí životního prostředí, s níž se vzájemně informují) v ochraně ovzduší. Stejně jako kontrola, tak i řešení přestupků a správních deliktů se týkají zejména menších stacionárních zdrojů²⁶. Příjem z pokut uložených ORP je příjem obce s rozšířenou působností. Pokud pokutu uloží Česká inspekce životního prostředí, náleží obci, na jejímž území působí postižený provozovatel, polovina z uložené pokuty, přičemž příjem musí být účelově určen k ochraně životního prostředí.

- **Obecní úřad** může vydat vyjádření k řízení vedenému krajským úřadem o vydání závazného stanoviska k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší na území obce²⁷.

Všechny orgány ochrany ovzduší mají podle zákona²⁸ zpřístupňovat veřejnosti srozumitelné **informace**, například o zdrojích znečišťování, o připravovaných opatřeních ke snížení úrovně znečištění a znečišťování či o podaných žádostech o závazné stanovisko a o vydaných závazných stanoviscích. Informace se mohou zveřejnit na úřední desce nebo na webovém portálu příslušného úřadu.

12.5 Půda, lesy, ochrana živočichů a rostlin

Půda

Většina aktivit v životním prostředí se děje na nějakém pozemku. Jelikož se tlak společnosti na zábor půdy

neustále stupňuje (budování nové infrastruktury a staveb nejrůznějšího typu, například pro bydlení, průmysl, sklady aj.), byla přijata formou příslušných zákonů opatření, která mají za cíl zábory dosud nezastavěné půdy regulovat – zejména **zákon o ochraně zemědělského půdního fondu**²⁹ a **stavební zákon**³⁰.

Zemědělské pozemky (orná půda, trvalé travní porosty, vinice, chmelnice, sady, zahrady, rybníky pro chov ryb a drůbeže atd.) jsou zařazeny do tzv. **zemědělského půdního fondu** (ZPF). Za jejich **vynětí** ze ZPF (pro nezemědělské účely, jako jsou výstavba, výsadba lesa apod.) na dobu určitou (dočasně vynětí) nebo na dobu neurčitou (trvalé vynětí) se hradí poplatek neboli **odvod**. Výpočet výše odvodů vychází ze zákona o ochraně ZPF. Od roku 1992 do roku 2010 se výše odvodů prakticky nezměnila, v důsledku čehož postupně přestaly plnit svou funkci, tedy **ochranu** před nadměrnými zábory nejvyšší (nejúrodnější) půdy. Odvody se výrazně zvýšily od 1. 1. 2011. Část odvodů ve výši 75 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % jde do rozpočtu Státního fondu životního prostředí ČR a 10 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. O vynětí půdy ze ZPF do 1 ha rozhoduje zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností, u ploch mezi 1 až 10 ha rozhoduje krajský úřad a u ploch nad 10 ha rozhoduje Ministerstvo životního prostředí.

Kromě plošné ochrany zemědělské půdy (především proti nadměrným záborům) je v rámci udržitelnosti zemědělského hospodaření nezbytné dbát i na **ochranu kvality** půdy. Sem patří ochrana proti vodní a větrné erozi, proti kontaminaci škodlivými látkami, proti nadměrnému okyselení či zasolení půd, zhutnění apod. Nevhodné hospodaření na erozně ohrožených pozemcích (například nad obcí) může mít a zpravidla i má fatální následky. Do obce se ornice splavuje ve formě bahna, zaplavují se sklepy, poškozují nemovitosti atd. Přitom by stačilo na těchto pozemcích odpovědně hospodařit a nepěstovat například širokořádkové plodiny, jako je kukuřice či brambory, zabezpečit optimální vsakování deště do půdy například vytvořením meze či remízku ke zpomalení povrchového odtoku. Neudržované (neobdělávané) zemědělské pozemky mohou rovněž narušit ráz krajiny a znehodnotit kvalitní zemědělskou půdu, například nekontrolovaným

23) § 16 odst. 4 a 5 zákona o ochraně ovzduší

24) Rozumí se příloha č. 2 zákona o ochraně ovzduší

25) § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší

26) Tedy zdrojů neuvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší

27) § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší

28) § 30 zákona o ochraně ovzduší

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

30) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

šířením plevelů a jiných škodlivých organismů (hraboši, hmyz aj.). V takových případech je třeba jednat s vlastníkem pozemku, aby se zjedнала náprava. Svou roli může hrát i možnost změnit způsob hospodaření, což je v kompetenci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (podle zákona o ochraně ZPF).

Lesy

Mnoho obcí a měst vlastní lesy, většinou kategorie hospodářské. Další kategorie, lesy ochranné (například vysokohorské lesy) a lesy zvláštního určení (v pásmech ochrany vod, na území národních parků, příměstské lesy se zvýšenou rekreační funkcí aj.), jsou zastoupeny v menšině. Každý vlastník lesa s výměrou **nad 50 ha** musí spravovat lesy podle zpravidla desetiletého **lesního hospodářského plánu** (LHP) a rovněž musí najmout na své náklady odborně způsobilou osobu zabezpečující dohled nad hospodařením v lese (úmyslné a neúmyslné těžby, vyjímání pozemků z lesního půdního fondu), což je **odborný lesní hospodář** (OLH).

Vlastníci lesů **do 50 ha** nemusí takovou osobu najímat, ani nemusí mít LHP. Tyto povinnosti totiž za ně vykonává stát ve formě **lesních hospodářských osnov** (LHO), většinou státní podnik Lesy ČR. Kdo konkrétně dělá těmto malým vlastníkům odborného lesního hospodáře, lze zjistit na příslušném obecním úřadě s rozšířenou působností (ORP). Aby se omezila nepovolená těžba dřeva nebo se zabránilo nevhodnému chování osob v lese, může ORP ustanovit **lesní stráž** na návrh vlastníka lesa, která má statut úřední osoby. Kompetence ve státní správě lesů náleží ORP, krajským úřadům, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu zemědělství. Obce jako takové vystupují v pozici vlastníků nebo dotčených osob – navrhovatelů změn, například záměru změnit kategorii lesa.

Ochrana živočichů a rostlin

Základní ochrana živočichů a rostlin je zakotvena již v Ústavě ČR³¹, na to navazuje řada mezinárodních dohod a nově i předpisů Evropské unie, jejímž členem se ČR stala v roce 2004. Tomu je přizpůsoben i **zákon o ochraně přírody a krajiny**. Jeho účelem je přispět za účasti krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Obce vystupují při ochraně přírody a krajiny jako aktivní hráči, jsou povinnými účastníky mnoha správních řízení vedených podle zmíněného zákona³². Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit její obyvatele.

Obecní úřady jsou orgány ochrany přírody a jsou jim svěřeny zejména následující **pravomoci a odpovědnosti**:

Obecní úřady

- rozhodují o povolení kácet dřeviny rostoucí mimo les, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu, to vše s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území,
- vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti, s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem.

Pověřené obecní úřady (s výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem, vojenských újezdů)

- vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných významných krajinných prvků a registrují významné krajinné prvky (mimo evropsky významné lokality – EVL),
- vydávají rozhodnutí o vyhlášení památných stromů, vydávají souhlasy k ošetřování památných stromů, povolují výjimky ze zákazů u památných stromů či ruší ochranu památných stromů,
- vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území obcí.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu (s výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem, vojenských újezdů)

- vydávají závazná stanoviska k zásahům do významných krajinných prvků vymezených ze zákona (mimo EVL),
- vydávají závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů,
- rozhodují o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků,
- přijímají oznámení o kácení dřevin a rozhodují o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin,
- rozhodují o povolení k rozšiřování geograficky ne původních druhů,

31) Článek 7 Ústavy ČR: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“

32) Zákon o ochraně přírody a krajiny

- vydávají souhlasy k umístování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz,
- v případě chráněných ptáků vydávají osvědčení o tom, že jde o živočicha odchovaného v lidské péči, vedou evidenci vydaných osvědčení a ověřují původ,
- vykonávají státní dozor v ochraně přírody a krajiny,
- ukládají pokuty za přestupky a za správní delikty na úseku ochrany přírody a krajiny; výnosy pokut uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem rozpočtu obce a mohou se využít jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci,
- uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům z hlediska své přenesené působnosti a dále z hlediska přenesené působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů,
- vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny, není-li příslušný jiný orgán ochrany přírody (tzv. zbytková působnost).

Dalšími orgány ochrany přírody jsou krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí.

12

K ochraně a udržitelnosti fauny i flory významně přispívají kromě státních (veřejných) institucí i občané sami, a to zejména formou **spolkové činnosti**. Je tu řeč o myslivcích, rybářích, včelařích či obecně prospěšných společnostech. Tyto organizace nemalou měrou chrání ekologicky i společensky cenné lokality. Na aktivity těchto organizací, které jistě na území vaší obce působí, se vztahují kromě obecních pravidel i další zvláštní právní předpisy, například **zákon o myslivosti**.

Většina lesních a zemědělských pozemků v extravilánu obce je zahrnuta do nějakého honebního společenství – sdružení vlastníků honebních pozemků, čímž je vymezena **honitba**. Na těchto pozemcích zabezpečuje hospodaření s volně žijícím zvířetvem příslušné **myslivecké sdružení**, které má pozemky od honebního společenstva předáno k užívání (například v nájmu). Kromě často přehnané a mylné představy o střelbě na „vše živé“ se myslivci starají především o dostatek krmiva pro zvěř v zimním období, budují a chrání vhodné lokality k zahnízdění některých druhů ptáků (například koroptve, kachny). Jsou také cennými nositeli zpráv o tom, co se v lese vůbec děje, případně i iniciátory změn hospodaření v lese. Myslivecká sdružení jsou nositeli tradic a zvyků uvážlivého přístupu k přírodě. Významné je jejich osvětové působení, zvláště při výchově školní mládeže, aby věděla, jak se v lese chovat, jak reagovat na přítomnost zvířete apod.

Zvěř se v honitbě loví jen v určitých obdobích (například mimo dobu hájení příslušného druhu zvěře) a za určitých podmínek. Lovec musí mít především úřední oprávnění k užití střelné zbraně (zbrojní průkaz) a **povolenku**, jinak by šlo o pytláčení.

Obdobnou funkci jako ta myslivecká mají i **rybářská sdružení**. Spravují vymezený rybářský revír, do něhož často spadají i obecní (městské) rybníky. Lov na vodě, tedy rybaření, je možné pouze na základě platné povolenky od příslušného rybářského sdružení, které je uživatelem daného rybářského revíru. Ke kontrole oprávnění k lovu může obecní úřad s rozšířenou působností ustanovit na návrh uživatele rybářského revíru rybářskou **stráž** (obdobně jako mysliveckou stráž). Tento úřad rovněž vydává základní povolení k lovu – **rybářský lístek** s celostátní působností, dokladující, že jeho držitel zná základní pravidla lovu na vodě (povolené způsoby lovu, doby hájení ryb apod.). Až poté může získat **povolenku** – povolení k lovu. Obdobným způsobem se povoluje lov u myslivců, tj. nejprve myslivecký lístek a poté povolenka (souhlas) příslušného mysliveckého sdružení (uživatele honitby) k lovu v dané honitbě.

12.6 Financování a realizace projektů v životním prostředí

Od záměru projektu k jeho realizaci může vést poměrně dlouhá cesta. Závisí zejména na finančních možnostech vaší obce. Velmi často však lze využít dotačních podpor, grantů či jiných forem financování (spolufinancování) takovýchto projektů. Projekty v oblasti životního prostředí bývají zejména tzv. tvrdého typu, tedy případy, kdy se vytváří případně kupuje něco hmatatelného, třeba sběrný dvůr, kompostárna, kanalizace, vodovod.

Od přistoupení ČR do Evropské unie lze na realizaci většiny takových projektů žádat o dotační podporu z evropských fondů. V letech 2007–2013 to byl **Operační program Životní prostředí** (OP ŽP), obdobný program má fungovat v letech 2014–2020. Oba programy obsahují prioritní osy zaměřené na nakládání s odpady a likvidaci starých ekologických zátěží, na podporu výstavby a rozvoje (modernizace dosavadní) vodohospodářské infrastruktury (vodovod, kanalizace, čistírny odpadních vod), na budování protipovodňových opatření, na omezování znečištění ovzduší (náhrady nevyhovujících zdrojů vytápění za ekologické), na snížení energetické náročnosti veřejných budov, na podporu biodiverzity v přírodě. Dotační suma mohla dosahovat až 90 % užitelných (oprávněných, nutně souvisejících) nákladů daného projektu. V letech 2014–2020 se předpokládá obdobná míra podpory.

Kromě OP ŽP bylo a bude možné získávat dotační prostředky na další projekty životního prostředí, například k údržbě krajiny na zemědělských či lesních pozemcích z evropského **Programu rozvoje venkova** spravovaného Ministerstvem zemědělství.

Na síť evropských dotačních titulů a operačních programů navazuje struktura **národních dotačních podpor**. Většinou napomáhají s kofinancováním (doplňkovým financováním) projektů, které byly podpořeny z operačních programů. Mezi takové národní dotační zdroje patří Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, také dotační tituly zřizované i jednotlivými ministerstvy. Například Ministerstvo zemědělství zřizuje národní dotační program na budování kanalizací a vodovodů v menších obcích. Významným zdrojem dotací na energeticky úsporné projekty bude program Nová Zelená úsporám, s jehož pomocí lze zateplit bytové domy nebo vyměnit zdroj vytápění za efektivnější a k životnímu prostředí šetrnější.

Z dalších národních programů v oblasti životního prostředí lze zmínit ty, které administruje **Státní fond životního prostředí** (Dotační programy MŽP na pomoc po povodních 2013, Společný program na podporu výměny kotlů – tzv. kotlíkové dotace, Program na podporu výkupu pozemků ve zvláště chráněných územích, Program podpory environmentálního vzdělávání, osvěty a poradenství, Program podpory ozdravných pobytů dětí, Program podpory předkladatelů návrhů projektů z fondů EU, Program na podporu druhové diversity neprodukcčních rostlin, Program zeleně do měst a jejich okolí). Ministerstvo životního prostředí přímo spravuje tzv. **krajinotvorné programy** – Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny a podprogram Správa nezcizitelného státního majetku ve zvláště chráněných územích.

V posledních letech vytvářejí dotační programy i jednotlivé **kraje**. Jejich zaměření a pravidla ovlivňuje situace a podmínky v každém kraji. Tvoří se zejména z krajských rozpočtových prostředků a výzvy k podávání žádostí se vypisují průběžně v závislosti na finanční alokaci (možnostech) daného kraje. Obdobně jako kraje poskytují podpůrné granty i **soukromé subjekty**, například na výsadbu stromů, na budování parků. Správné třídění odpadů podporuje příspěvkem, průběžně podle vytríděného množství obalových odpadů v dané obci, autorizovaná obalová společnost EKO-KOM, a. s. Ta zabezpečuje za výrobce a distributory obalů (ze kterých se později stanou odpady z plastu, papíru, skla a nápojového kartonu) povinnost tento odpad materiálově využít (recyklovat).

Proces **přípravy a vyřizování** dotační žádosti (tzv. administrace) je mnohdy dost složitý, proto je vhodné záležitost konzultovat nebo využít odborníků. Při jejich výběru se lze inspirovat dosud podpořenými projekty, uveřejňovanými na webových stránkách jednotlivých správců dotačních titulů, například na webu Státního fondu životního prostředí ČR, který Operační program Životní prostředí spravoval a bude spravovat i nadále.

Kromě investičních dotací existuje pro některé oblasti i příspěvková forma **podpory**. Uplatňuje se tam, kde je třeba se postarat o dobré hospodaření s již existujícím majetkem. V současnosti se tento způsob uplatňuje na podporu hospodaření v lesích. Příspěvek poskytují vlastníkům lesů **kraje** prostřednictvím krajských úřadů. Každý kraj vydává samostatná pravidla poskytování příspěvků, která se od sebe mohou lišit. V oblasti vod jsou kraje povinny zřizovat **rezervní fondy** (zvláštní účet) pro případy řešení havarijního stavu, a to ve výši 10 mil. Kč. Tento fond je naplňován z poplatků za odběr podzemní vody v daném kraji. Pokud původce zjištěné havárie nepodniká kroky k jejímu odstranění, může příslušný vodoprávní úřad (pověřený obecní úřad) požádat o příspěvek na sanaci (nápravu).

Každý projekt, který se nově vytváří, je třeba domyslet do důsledků včetně jeho navazujícího provozu. Velmi častým motivem k uskutečnění „nějakého“ projektu je totiž vyhlídka na dotaci. Ovšem získáním dotace a realizací projektu věc zdaleka nekončí. Vždy je nutné se postarat o tzv. **udržitelnost projektu**, kterou vymezuje délka od 5 do 10 let. Provoz realizovaného projektu je prostě nutné zabezpečit s pomocí provozních prostředků žadatele po určitou minimální dobu, nejlépe však i po ní. Budoucí provozní náklady (výdaje) a vlastní provoz je záležitost k odbornému a faktickému posouzení s ohledem na místní podmínky v každé obci.

Z praxe: *Zbudujeme-li kompostárnu na kapacitu 1000 tun ročně, pak je třeba mít zajištěn nejen přísun hmoty, tj. relativně dobře vytríděného bioodpadu (zeleného rostlinného odpadu) od ostatního směsného odpadu, ale i odbyty vyprodukovaného materiálu – kompostu.*

Některé projekty jsou z podstaty věci zcela ekonomicky nerentabilní, například protipovodňová opatření, výsadba stromů. Takový projekt bude po své realizaci představovat již jen náklady. Ovšem smyslem činnosti obce není zisk, nýbrž veřejně prospěšná opatření, která jen zřídka znamenají přímý ekonomický přínos. **Nepřímý přínos** je zřejmý – protipovodňové opatření ochrání životy a majetek obyvatelstva, nově vysázená zeleň zpříjemní prostředí v obci.

Časté otázky

1. Je nutné mít povolení ke kácení stromů rostoucích na zahradě? Podle dosavadních pravidel není třeba žádného povolení ke kácení stromu na zahradě u rodinného nebo bytového domu, pokud není strom výslovně chráněn na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody (což je většinou pověřený obecní úřad), ze zákona jako významný krajinný prvek nebo na základě smlouvy s vlastníkem stromu (pozemku). Podrobnější informace může podat nejbližší obecní úřad.

2. Je vlastník nemovitosti povinen připojit se na kanalizaci nebo na vodovod v obci? Budování kanalizace a vodovodu je investičně velmi náročná akce. Vybuduje-li obec takové zařízení, je logické, že by měla chtít, aby se maximálně využívalo. Za jeho využívání obyvatelé (odběratelé) platí stanovenou cenu – vodné nebo stočné. Některé z nich to může odradit a nebudou se chtít připojit. U kanalizace však může obec takové připojení, je-li technicky možné, nařídit³³, zejména v těch případech, kdy vlastník není schopen zabezpečit legální způsob nakládání s odpad-

ními vodami. Připojení na vodovod nařídit nelze, ale je vhodnější, jelikož zdroj pitné vody z neustále odborně sledovaného a provozovaného vodovodu je bezpečnější a nepodléhá výkyvům počasí, kdy může domácí studna vyschnout. Náklady za připojení nese vždy vlastník připojované nemovitosti.

3. Kdo má povinnost odstranit tzv. černou skládku odpadů? V první řadě ten, kdo ji způsobil. Nelze-li ho dohledat, přechází tato povinnost bohužel na vlastníka pozemku, kde se taková skládka nachází. Je však zřejmé, že zejména vlastníci velkých polností nebo lesů (mezi něž patří i obce a města) nemohou neustále hlídat své pozemky a předcházet vzniku tzv. černých skládek, tj. míst, kam se nelegálně v rozporu s vyhláškou obce odkládají odpady. I proto je uložení případné sankce vlastníkovu pozemku diskutabilní. Kromě prostředků vlastníka pozemků lze využít na likvidaci černých skládek i dotačních programů z krajských rozpočtů nebo z Ministerstva životního prostředí či Státního fondu životního prostředí.

33) § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích

12

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů (zákon o rybářství)
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)
- zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy 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. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik
- seznam předpisů vztahujících se k ochraně před povodněmi je uveden v příloze č. 1 digitálního Povodňového plánu České republiky (www.dppcr.cz)
- rámcová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší
- vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích
- 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
- vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení
- nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách

13 Doprava

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

Do poloviny minulého století si vaši předchůdci na radnicích menších měst a obcí nemuseli lámat hlavu, jak vměstnat množství páchnoucích vozidel do ulic a parkovišť, jak usměrňovat jejich neustávající proud, aby občan mohl ke svému přemísťování bezpečně používat i nohy. Kde jsou ty časy! Jiné starosti se naopak nezměnily, třeba jak si poradit se zimní klouzačkou, aby se zmíněné nohy nemusely ukládat do sádky. Nebo jak se místní občané jednoduše dopraví do práce, k lékaři či na nákup, jde-li o vzdálenější cíle.



Dopravní problematika jak známo souvisí s územním plánováním a stavebním právem, s péčí o životní prostředí a veřejné zdraví, s vnitřním pořádkem a bezpečností včetně bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vliv orgánů obce je ve zmíněných oblastech různý, nad dopravní problematikou mnohdy bdí jiné orgány než samotná obec. V řadě případů také jde o státní správu, nikoliv o výkon územní samosprávy. Zaměříme se pouze na otázky, které se bezprostředně dotýkají obce, případně jejího zastupitelstva.

13.1 Pozemní komunikace ve vlastnictví obce

Záležitosti kolem pozemních komunikací upravuje zákon¹. Rozlišují se čtyři základní kategorie pozemních komunikací, a sice dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Vlastníkem dálnic je stát. Silnice I. třídy jsou rovněž ve vlastnictví státu. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se nacházejí. **Vlastníkem místních komunikací je obec**, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. **Vlastníkem účelových komunikací může být** kterákoliv osoba, tedy i obec, kraj nebo stát. Problematika pozemních komunikací se může týkat jak samostatně, tak i přenesené působnosti obce.

V oblasti samosprávy obec vystupuje především v roli vlastníka místních, popřípadě některých účelových komunikací. V této roli obec odpovídá především za jejich **údržbu a sjízdnost, respektive schůdnost** a potažmo i za škody, které v souvislosti s užíváním komunikace mohou vzniknout. Zmíňme především **údržbu v zimě**, kdy nároky na bezpečnost povrchu pozemních komu-

nikací bývají největší. Zimní údržba zmírňuje závady ve sjízdnosti a schůdnosti, a to podle plánu zimní údržby, jehož náležitosti stanovuje vyhláška².

Obec **odpovídá za škody** vzniklé uživatelům místních komunikací v důsledku závady ve sjízdnosti. Pokud se ovšem neprokáže, že nebylo v mezích možností obce tyto závady odstranit, případně u závady způsobené povětrnostní situací takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit. A protože obec odpovídá i za schůdnost chodníků a jiných místních komunikací, má odpovědnost ze škody vzniklé závadami ve schůdnosti – v zásadě ve stejném rozsahu jako u zmíněných závad ve sjízdnosti. Nicméně může svým nařízením vymezit úseky, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezabezpečuje schůdnost odstraňováním sněhu a náledí. Tyto úseky je pak povinná označit.

Specifickým problémem je **odstraňování autovraků**, které hyzdí vzhled obce a zabírají parkovací místa. Zákon autovrak vymezuje jako silniční vozidlo, které je trvale technicky nezpůsobilé k provozu a není opatřeno státní poznávací značkou (její tabulkou) nebo které je zjevně trvale technicky nezpůsobilé k provozu.

1) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

2) § 42 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

Obecně sice platí, že za odstranění autovraku je v první řadě odpovědný jeho vlastník, a to na výzvu vlastníka komunikace, praxe je však složitější. Nebude-li autovrak odstraněn do dvou měsíců od doručení výzvy, musí ho odstranit a zlikvidovat vlastník komunikace, a to na náklady vlastníka autovraku. Často se ovšem vlastník nezjistí a v takovém případě vlastník komunikace (v našem případě obec) zveřejní výzvu k odstranění autovraku způsobem v místě obvyklým. Po marném uplynutí dvou měsíců jej odstraní a zlikviduje na své náklady. Pokud by ovšem obec vlastníka autovraku zjistila dodatečně, může vůči němu uplatnit nárok na náhradu vzniklých nákladů³.

Ke **kontrolnímu vážení** vozidel na pozemní komunikaci, kterou vlastní, je oprávněna obec, popřípadě jí pověřená osoba. Platí to jak pro vážení vysokorychlostní s nepřenosičnými vysokorychlostními vahami, při kterém se neodklání provoz, tak i pro vážení nízkorychlostní, které vždy probíhá v součinnosti s Policií ČR nebo s celními úřady. Při něm se naopak vždy vozidla z provozu odklánějí⁴. Zjistí-li vlastník komunikace (obec) kontrolním vážením, že jsou stanovené hodnoty překročeny, musí mu provozovatel vozidla uhradit náklady vážení paušální částkou 6000 Kč. Tato paušální náhrada se ukládá rozhodnutím spolu s uložením pokuty za příslušný správní delikt.

Obec má též právo **vyjádřit se k zamýšlené uzavírce pozemní komunikace nebo k objížďce**, jež se bezprostředně týká jejího území. S takovou obcí, na jejímž zastavěném území má být uzavírka nebo objížďka stanovena, je příslušný silniční správní úřad povinen žádost o její stanovení předem projednat⁵. Stanovisko obce však v tomto případě není stanoviskem závazným.

Z hlediska přenesené působnosti v oblasti pozemních komunikací nelze přehlédnout, že obec, respektive její **obecní úřad může být též tzv. silničním správním úřadem**. V současné době se projednává návrh novely zákona, který mj. předpokládá přesun působnosti silničního správního úřadu na obecní úřady obcí s rozšířenou působností⁶, a to v souladu s doporučeními Veřejného ochránce práv.

13.2 Právní předpisy obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací

Možnost obce regulovat provoz na pozemních komunikacích je limitována její působností. Obecně platí, že **stanovení místní a přechodné úpravy provozu** na pozemních komunikacích je výkonem státní správy, přičemž obecní úřady obcí s rozšířenou působností tuto úpravu stanovují (v přenesené působnosti) na

silnicích II. a III. tříd a na místních komunikacích. Tomu předchází písemné vyjádření příslušného orgánu Policie ČR. V případě dopravních značek, z nichž pro účastníky plynou povinnosti odlišné od obecné úpravy provozu, je úprava stanovována **opatřením obecné povahy**⁷, což platí i v případě její změny či zrušení⁸.

Místní a přechodnou úpravu provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci stanoví její vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu Policie ČR. Místní úpravu provozu lze každopádně užívat, jen pokud to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu nebo jiný důležitý veřejný zájem⁹, například ochrana před hlukem či ochrana ovzduší. **Užití dopravních značek** rozhodně nesmí být samoučelné, nesmí šikanovat. V některých případech stanovení místní úpravy provozu navazuje na **vydání právního předpisu obce**¹⁰. Konkrétně jde o nařízení obce podle zákonů o pozemních komunikacích a o silničním provozu a o obecně závazné vyhlášky podle zákona o ochraně ovzduší.

Obec takto může nařízením vymezit oblasti, ve kterých **lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou** v souladu s cenovými předpisy ke stání motorového vozidla na dobu časově omezenou (zóny s parkovacím automatem). Totéž ke stání motorového vozidla, které k podnikání užívá osoba, jež má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemoovitosti ve vymezené oblasti obce (zóny vyhrazené stání pro rezidenty). Stejná možnost se týká odstavení nákladního vozidla či jízdní soupravy na dobu potřebnou k celnímu odbavení¹¹. Obec může nařízením

3) § 19 zákona o pozemních komunikacích

4) § 38a až 38d zákona o pozemních komunikacích

5) § 24 zákona o pozemních komunikacích

6) V 6. volebním období Poslanecké sněmovny byl návrh novely zákona předložen jako sněmovní tisk č. 1001, v aktuálním 7. volebním období návrh dosud Poslanecké sněmovně předložen nebyl.

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794 Sb. NSS

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33, č. 3005 Sb. NSS

9) § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

10) Na takový předpis nicméně soudní praxe hledí jako na opatření obecné povahy. Viz Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S.: Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury), Správní právo č. 1/2013, s. 10 an

11) § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích
Ústavní soud nicméně ve vztahu k této právní úpravě ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, dospěl v souladu s dosavadním materiálním vnímáním institutu opatření obecné povahy v českém právním řádu k závěru, že nařízení obce o stanovení „zóny placeného stání“ je ve skutečnosti opatřením obecné povahy, čemuž odpovídá i možnost jeho soudního přezkumu v režimu správního soudnictví.

vymezit též **oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování**, a to včetně druhů a kategorií vozidel, časového vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení¹². Nařízením obce lze též vymezit **místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy**¹³.

Ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud se překračuje některý z imisních limitů podle přílohy k zákonu o ochraně ovzduší, může obec obecně závaznou vyhláškou (tj. v samostatné působnosti) stanovit zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tj. **nízkoemisní zónu**. Obec ve vyhlášce vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, kterým je vjezd do zóny dovolen. Obec může dále stanovit některé další podmínky týkající se nízkoemisní zóny, včetně zvláštních podmínek vjezdu pro rezidenty. Účinnost vyhlášky o nízkoemisní zóně lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jejího vyhlášení. Na průjezdním úseku dálnice nebo silnice lze však nízkoemisní zónu stanovit jen tehdy, je-li v místě jiná pozemní komunikace stejné nebo vyšší třídy, která umožní obdobné dopravní spojení¹⁴.

13.3 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích

13

Způsobů, jimiž může obec **zvýšit úroveň bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích**, je celá řada a je vhodné je vzájemně kombinovat. Zmíníme opatření dopravně inženýrské povahy, jako jsou stavebně technické úpravy ke zklidnění provozu, dopravní zařízení, příčné zpomalovací prahy, úpravy křižovatek, zpomalovací semaforey a podobně. Svou roli mohou hrát i radary k měření rychlosti, včetně informativních, a to za předpokladu, že jsou odpovídajícím způsobem označené a viditelné. Nikoliv tedy skryté, neboť pak se jejich preventivní úloha ztrácí na úkor posílení represe. Žádoucí je zvyšovat bezpečnost přechodů pro chodce stavebně technickými úpravami, jejich nasvícením, ale i jejich vhodným umístěním. Účinné může být též vytváření podmínek pro rozvoj alternativních způsobů dopravy, například zřizování cyklistických koridorů či stezek pro cyklisty. Obec pak může poměrně efektivně působit i v oblasti dopravní výchovy, třeba zřizováním a provozováním dopravních hřišť.

Významnou úlohu tu plní **obecní policie**. Její strážníci jsou kupříkladu oprávněni zastavovat vozidla před přechodem pro chodce¹⁶, typicky v blízkosti škol nebo hřišť, měřit rychlost vozidel¹⁷ či nařídit odtahování vozidla, které překáží provozu¹⁸. Obecní policie je rovněž oprávněna projednat **v blokovém řízení** taxativně stanovené přestupky podle zákona o silničním provozu¹⁹.

13.4 Obec jako provozovatel vozidla

Zákon o silničním provozu²⁰ upravuje institut tzv. **objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla**, zavedené s ohledem na specifickou povahu provozu na pozemních komunikacích. Ta se vyznačuje značnou mobilitou a též masivním nasazením technických prostředků, jako jsou automatické radary či kamerové systémy. Správní delikt provozovatele projedná v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V rámci objektivní odpovědnosti obec odpovídá za vozidla, jichž je provozovatelem, a může tak být sankcionována pokutou jako jakýkoliv jiný provozovatel vozidla. Objektivní odpovědnost obce jako provozovatele vozidla lze uplatnit tehdy, kdy **nezajistí, aby jeho řidič dodržoval pravidla provozu**, a současně porušení pravidel řidičem

- a) bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy, nebo jde o neoprávněné zastavení nebo stání,
- b) vykazuje znaky přestupku,
- c) nemá za následek dopravní nehodu.

13.5 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících

Zabezpečení **dopravní obslužnosti** patří mezi nejvýznamnější úkoly, jež obec vykonává v oblasti dopravy v rámci samostatné působnosti. Veřejnou službu přepravy cestujících může přitom obec poskytovat i mimo svůj územní obvod, a to jak v rámci městské hromadné dopravy, tak i jiné veřejné linkové či veřejné drážní dopravy. Tato služba občanům, zejména pak obyvatelům dané obce, nemá být primárně motivována ziskem. Také zpravidla zisková nebývá²¹, byť může

12) § 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích

13) § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu. Zákon namísto pojmu nařízení obce používá ještě dřívější terminologii, když se v něm pojednává o obecně závazné vyhlášce v přenesené působnosti.

14) § 14 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

15) Podrobnosti viz např. <http://www.ibesip.cz/>

16) § 79 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu

17) § 79a zákona o silničním provozu: „Za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.“

18) § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu

19) § 86 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

20) § 125f a násl. zákona o silničním provozu

21) V § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je stanoveno, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působností. Nakládání s obecním majetkem se má tedy řídit oběma těmito kritérii, tedy jak „ekonomickou výhodností“, tak zájmy a úkoly obce jako veřejnoprávní korporace.

mít řadu vedlejších pozitivních přínosů například v omezení individuální automobilové přepravy. Tuto problematiku upravuje příslušný zákon²², který bezprostředně navazuje na předpis Evropské unie²³.

Obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje, pokud to vyžaduje potřeba místních obyvatel. Může tak činit mimo svůj územní obvod se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je touto službou dotčen. Každopádně jsou **veřejné služby pro cestující primárně úkolem kraje**, který se stará o dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu. Stejnou službu drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou může poskytovat v sousedícím územním obvodu jiného státu po předchozí dohodě s příslušným orgánem veřejné moci jiného státu, pokud si to potřeba dopravní obslužnosti kraje vyžaduje.

Kraje a obce mohou samostatně nebo společně založit právnickou osobu pro zřízení a organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících. Je jí tzv. **organizátor**. Ten může být pověřen, aby jménem kraje nebo obce uzavíral smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na určeném území a u určených druhů dopravy. Majetkovou účast v organizátorovi může mít pouze kraj nebo obec. Organizátor nesmí provozovat veřejnou drážní osobní dopravu nebo veřejnou linkovou dopravu.

Zákon²⁴ upravuje postup při poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Zahrnuje i požadavky na smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, nabídkové řízení, možnosti a podmínky pro smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním či zajišťování přepravy veřejnou linkovou dopravou a na tramvajové dráze. Řeší také případy mimořádných situací, kdy hrozí přerušení přepravy cestujících nebo taková situace už nastala, dále právní úpravu kompenzací, dohledu při uzavírání smlouvy či správní delikty.

Související předpisy

- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Veřejné služby v přepravě cestujících je třeba poskytovat také v souladu se zákonem o veřejných zakázkách²⁵.

Časté otázky

1. Může obec omezit vjezd starým neekologickým vozidlům? Tato možnost je omezená. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit tzv. nízkoemisní zóny pouze ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud se překračuje některý z imisních limitů podle přílohy k zákonu o ochraně ovzduší.

2. Kdo je odpovědný za zimní údržbu chodníků? Jelikož chodník je místní komunikací ve vlastnictví obce, odpovídá za jeho schůdnost obec, a to včetně povinné zimní údržby. Může však současně nařízením stanovit chodníky, které se v zimě neudržují, přičemž je povinna se postarat o jejich odpovídající označení.

3. Může obec nechat odstranit autovrak, jehož vlastník jí není znám? Může, ale pouze předepsaným postupem a pouze z komunikací, jichž je vlastníkem. Nejprve musí zveřejnit způsobem v místě obvyklým výzvu k odstranění autovraku a teprve po marném uplynutí lhůty dvou měsíců může autovrak odstranit a nechat zlikvidovat.

4. Může obecní policie měřit rychlost vozidel? Může, ale pouze na místech určených Policií České republiky. Přitom je povinna postupovat v součinnosti s Policií České republiky.

22) Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Nařízení vlády č. 63/2011 Sb. a vyhlášky č. 296/2010 Sb. a č. 297/2010 Sb.

23) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici. V podrobnostech lze odkázat na dokument vypracovaný Ministerstvem dopravy „Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících“: <http://www.mdcz.cz/NR/rdonlyres/4D600A07-4AEC-484A-B8BC-5E0DDBF07BD4/0/METODICKAPOMUCKAKONECNAcerven2014.doc>

24) Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů v návaznosti na nařízení ES č. 1370/2007

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

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70
- nařízení vlády č. 63/2011 Sb., o stanovení minimálních hodnot a ukazatelů standardů kvality a bezpečnosti a o způsobu jejich prokazování v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících
- nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách
- vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
- vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace
- vyhláška č. 297/2010 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících

Literatura

- Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury), Správní právo č. 1/2013
- Bušta, P., Kněžínek, J., Seidl, A., Zákon o silničním provozu s komentářem (ve znění 37 novel), Praha: Lenka Buštová – Venice Music Production, 2013
- Vedral, J., Správní řád – komentář, II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 AOs 3/2013-33, č. 3005 Sb. NSS
- <http://www.ibesip.cz/>
- <http://www.mdcr.cz>

14 V demokracii vzájemně komunikujeme

JUDr. Adam Furek

Mgr. Karolína Plasgurová Holá

Mgr. František Nonnemann

Komunikaci obvykle chápeme jako přenos, sdělování či výměnu informací. Mnohé z ní vyčtou psychologové, rozebírá se z hlediska sociálního, ekonomického, ale je tu ještě jeden, mnohdy opomíjený úhel pohledu, a to právní. V této kapitole se zaměříme na komunikaci především v rovině právní. Podíváme se, jak občané získávají informace od obce včetně související ochrany osobních údajů. Stranou neponecháme ani vyřizování podnětů a požadavků občanů či zastupitelů. Specifickou kategorií jsou stížnosti a petice. Věnujeme se též radničním tiskovinám, zejména právům zastupitelů na prezentování svých názorů.



14.1 Poskytování a zveřejňování informací

K pozitivnímu vnímání volených orgánů obce a pro veřejnou kontrolu činnosti obecních orgánů je základním požadavkem co nejširší transparentnost správy obce. To ostatně vyjadřuje i **Listina základních práv a svobod**, která ukládá povinnost mj. orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Samospráva by měla informace zpřístupňovat jak **pasivně**, tedy na základě žádostí, tak **aktivně**, například zveřejňováním¹. Podmínky stanoví zákon, jímž je především **zákon o svobodném přístupu k informacím** (informační zákon)². Ten vymezuje základní právní rámec pro informování o činnosti obce.

14.1.1 Obec jako subjekt povinný poskytovat informace

Informační zákon ukládá povinnost poskytovat informace tzv. **povinným subjektům**, mezi které řadí státní orgány, **územní samosprávné celky a jejich orgány** a tzv. veřejné instituce³. Obec je územním samosprávným celkem a tedy i povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona, a je proto povinna za podmínek jím stanovených informace o své činnosti zpřístupňovat⁴.

14.1.2 Co se rozumí informací a jakým způsobem ji obec poskytuje?

Předmětem informační povinnosti obce jsou **informace**, které se vztahují k její **působnosti**, tedy zjednodušeně řečeno veškeré informace, které vypovídají o **činnosti** obce. Je přitom lhostejné, zda obec informací sama vytvořila nebo zda ji pouze „získala“, protože z hlediska zákona má význam pouze to, zda se informace vztahuje k působnosti obce a zda jí obec disponuje. Může jít o informaci o správních řízeních, o nakládání s majetkem, o zaměstnancích apod.

Zákon vymezuje informaci jako jakýkoli zaznamenaný **obsah** nebo jeho část v jakékoli podobě a na jakémkoli nosiči⁵. Může to tedy být písemný záznam na listině, záznam uložený elektronicky (datový soubor) nebo záznam zvukový, obrazový nebo audiovizuální (typicky 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

1) Listina základních práv a svobod, čl. 17 odst. 5

2) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

3) § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím

4) Za informování občanů obce činí zákon o obcích výslovně odpovědným starostu obce [§ 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích].

5) § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

často znějí právě na vydání konkrétního dokumentu (například kopie smlouvy, zápisu ze zasedání zastupitelstva obce). Takové žádosti je pak nutné chápat jako žádosti požadující vydání všech informací, které daný dokument obsahuje.

Informace se poskytují dvěma způsoby: **zveřejněním** (povinným nebo dobrovolným) a **na základě žádosti** o poskytnutí informací, podávaných konkrétními žadateli. Zákon přitom za **zveřejněnou informaci** označuje tu, která může být vždy znovu vyhledána a získána (například informace vydaná tiskem, informace vystavená na úřední desce nebo informace zveřejněná na internetu)⁶. Za zveřejněnou tedy považujeme informaci, kterou si může každý zájemce v daném okamžiku sám zjistit, aniž musí podávat žádost o její poskytnutí.

14.1.3 Povinné a dobrovolné zveřejňování informací

Okruh informací, které je obec **povinna zveřejňovat**, stanoví zákon⁷. Podle něj musí obec zveřejnit základní stanovené údaje o své činnosti, mezi něž patří mj. **popis organizační struktury, přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, sazebník úhrad za poskytování informací a elektronická adresa podatelny**. Tyto informace musí být zveřejněny v sídle obce, tedy v budově obecního úřadu, a případně na všech dalších úřadovnách, tedy pracovištích, kde je kontakt 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 je zveřejnit i tak, že v sídle obecního úřadu je k dispozici složka, která je 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 (nikoli již v každé své úřadovně) v úředních hodinách zpřístupnit (například na požádání u pracovníka obecního úřadu) **právní předpisy vydané v rámci své působnosti** (tj. všechna nařízení a obecně závazné vyhlášky) a **seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční a strategické povahy** (například rozpočet obce).

Veškeré povinně zveřejňované informace musí obec současně zveřejnit i **způsobem umožňujícím dálkový přístup** (na internetu), a to ve struktuře stanovené prováděcí vyhláškou⁸.

Zákon dále ukládá povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup **veškeré informace, které byly poskytnuty na základě individuálních žádostí**. Tuto povinnost obecní úřad prakticky plní tím, že zveřejní na internetu každou odpověď, kterou poskytoval kon-

krétnímu žadateli (byla-li jím však fyzická osoba, nesmí bez jejího souhlasu uvádět údaje, které by tuto osobu mohly identifikovat). Je vhodné zveřejnit (tzv. anonymizovanou) žádost o informace, aby zveřejněná odpověď na ni byla zasazena do srozumitelného kontextu.

Obec je dále oprávněna (nikoli povinna) **dobrovolně zveřejňovat** jakékoli další informace, které vznikly její činností, respektive které se vztahují k její působnosti, a to v zásadě podle svého volného uvážení⁹. Žádný zákon například obecně neukládá povinnost zveřejňovat zápisy nebo usnesení z jednání zastupitelstva nebo rady obce, zvukové záznamy z jednání zastupitelstva, podkladové materiály pro tato jednání anebo uzavřené smlouvy¹⁰. Obec se však může sama rozhodnout, že tyto informace nad rámec své zákonné povinnosti zveřejní. Jediné omezení spočívá v tom, že nelze zveřejnit ty informace (jejich části), u nichž to informační zákon zakazuje. To znamená, že například při zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce nutno z tohoto dokumentu předem odstranit (vymazat, začernit) zákonem chráněné informace (typicky chráněné osobní údaje). Přitom platí jednoduché pravidlo – dobrovolně lze zveřejnit informaci v takové podobě (a rozsahu), v jakém by ji bylo nutné zpřístupnit na základě individuální žádosti o její zpřístupnění. Je-li to možné, měly by se v případě elektronického zveřejnění zveřejnit informace v otevřeném formátu, který umožňuje další zpracování (například ve formátu RTF či PDF).

14.1.4 Poskytování informací na základě žádostí

Kromě zveřejňování informací je obec dále povinna poskytovat informace na základě konkrétních **žádostí, které může podat jakákoli právnická nebo fyzická osoba**. Žádost lze podat ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací¹¹, tedy například i obyčejným e-mailem.

Ústní žádost vyřizuje obec neformálně, a není-li žadatel spokojen s odpovědí, musí žádost podat písemně.

6) § 3 odst. 5. zákona o svobodném přístupu k informacím

7) § 5 odst. 1 až 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

8) Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

9) § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

10) Poslanecká sněmovna v době zpracování tohoto textu projednává poslanecký návrh zákona o Registru smluv, podle něhož by obce měly povinně zveřejňovat většinu jimi uzavřených smluv na Portálu veřejné správy. Zveřejnění by mělo být podmínkou účinnosti smlouvy. Návrh je dostupný jako sněmovní tisk č. 42, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=42>.

11) § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím

Naopak, je-li žádost podána písemně (a to i prostřednictvím e-mailu), musí ji obec vyřídit zákonným postupem¹². Za řádně podané písemné žádosti se považují i ty doručené elektronickou poštou, aniž by byla datová zpráva opatřena uznávaným elektronickým podpisem. To ovšem platí jen tehdy, je-li taková žádost doručena na elektronickou adresu podatelny obce¹³.

Žádost je podána dnem, kdy ji obec obdržela (kdy jí byla doručena). Žádost musí vymezit požadované informace, a to informace ve smyslu informačního zákona. Žadatel se přitom musí řádně identifikovat (jménem, datem narození, adresou místa trvalého pobytu nebo bydliště, názvem právnické osoby, jejím identifikačním číslem, adresou sídla). Žádost musí obsahovat též adresu 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 jejímu vyřízení (například rozhodnutí o odmítnutí žádosti), lze žadatele do sedmi dnů ode dne doručení žádosti vyzvat k doplnění. Pokud žádost nedostatečně vymezuje požadované informace (například je příliš obecná nebo nesrozumitelná), lze žadatele ve stejné lhůtě vyzvat k jejímu upřesnění.

Žádost **nemusí být odůvodněná** a obec v zásadě není oprávněna důvod pro získání informace jakkoli brát v úvahu. Poskytnutí informace tedy **nelze odmítnout**, pokud se žadatel domáhá informace například pro její další komerční zpracování nebo pro účely své bakalářské či diplomové práce.

Pokud žádost neobsahuje vady nebo byly-li tyto vady odstraněny, je třeba ji věcně vyřídit. Žadatele lze **do 7 dnů** ode dne přijetí žádosti **odkázat na zveřejněnou informaci**¹⁴ (žadatel ale může trvat na přímém poskytnutí informace). Pokud se žádost nevztahuje k působnosti obce, je na místě ji **odložit** a tuto odůvodněnou skutečnost sdělit žadateli **do 7 dnů** ode dne doručení žádosti¹⁵. Není-li vhodné žádost vyřídit žádným z uvedených způsobů, musí obec požadované informace vyhledat a posoudit, zda je může poskytnout bez omezení nebo zda jejich vydání zcela nebo zčásti brání některý ze zákonem stanovených důvodů. Lhůta pro toto **věcné vyřízení** žádosti je **15 dní**, přičemž ji lze v zákonem taxativně stanovených případech prodloužit o dalších 10 dnů¹⁶. Všechny zákonné lhůty budou zachovány, jestliže byla příslušná zásluka 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**¹⁷. Mezi nejdůležitější důvody, které vylučují zpřístupnění požadované informace, patří ochrana:

- osobních údajů,
- soukromí fyzických osob,
- obchodního tajemství,
- důvěrnosti majetkových poměrů,
- nových informací (podkladových materiálů),
- informací, které se vztahují výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu,
- informací získaných od třetích osob,
- informací o rozhodovací pravomoci soudů s výjimkou rozsudků.

Pokud zmíněný důvod nastane, ukládá zákon povinnost žádost v rozsahu, v němž nebudou informace zpřístupněny, správním rozhodnutím odmítnout¹⁸. Týká-li se zákonný důvod pouze části požadovaných informací, musí být současně poskytnuty veškeré ostatní informace, na které se zákonná ochrana nevztahuje (v požadovaném dokumentu se například osobní údaje změní na anonymní a ve zbytku se dokument poskytne).

Soudy dovozují povinnost rozhodnout o odmítnutí žádosti i v některých specifických situacích – hovoří se o **faktických důvodech** pro neposkytnutí informace. Jde o případ **neexistující informace** (pokud obec požadovanou informaci nemá) nebo o požadavky na poskytnutí **již dříve zpřístupněných informací** (opakované žádosti). Obec není ani povinna podle požadavku žadatele zatím neexistující informaci vytvořit, může tak ovšem učinit dobrovolně. Jedinou výjimkou by byl případ, kdy by zákon obci výslovně ukládal určitou informaci mít a obec by ji v rozporu se zákonem neměla. Zde by musela informaci vytvořit (zpracovat) a žadateli poskytnout. Nejvyšší správní soud připustil i možnost odmítnout žádost o informace v případě, že žadatel zjevně **zneužívá** práva na informace¹⁹. O zneužití se však nejedná, pokud žadatel pouze podává velké množství žádostí či požaduje velké množství informací; k tomu by musel přistoupit doveditelný úmysl žadatele zneužít zákon k jinému cíli, než je získání informace (například k paralýze činnosti obce vyřizováním velkého množství žádostí). V tomto případě by musela obec prokázat, že s ohledem na všechny okolnosti žadatel práva na informace zneužívá.

12) § 14 a násl. zákona o svobodném přístupu k informacím

13) § 14 odst. 3 a 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

14) § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

15) § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím

16) § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

17) § 7 až 11 zákona o svobodném přístupu k informacím

18) § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012-56

Obec je oprávněna požadovat **úhradu nákladů** za poskytnutí informací²⁰. Podmínkou je, že vydala sazebník úhrad a že požadavek na úhradu nákladů uplatnila před uplynutím lhůty pro poskytnutí informací. Zákon umožňuje požadovat úhradu skutečně vynaložených nákladů za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informace žadateli a za čas strávený mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.

14.1.5 Ochrana žadatelů proti nesprávnému vyřízení žádosti

Jestliže obec žádost o poskytnutí informací nevyřídí v zákonem stanovené lhůtě vůbec, nebo má-li žadatel za to, že mu nebyly poskytnuty veškeré požadované informace, může podat na postup obce **stížnost**²¹, a to **do 30 dnů** ode dne, kdy obci uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Jestliže žadatel nebude souhlasit s výší úhrady nákladů, může proti ní rovněž podat stížnost²², a to do 30 dnů ode dne doručení výzvy k jejich úhradě. O stížnostech rozhoduje krajský úřad (do 15 dnů od jejího předložení obci).

Jestliže obec žádost správním rozhodnutím zcela nebo zčásti odmítla, protože podle jejího názoru informace nebylo možné poskytnout, může žadatel podat **do 15 dnů odvolání**. To se podává u obce, která je musí **do 15 dnů** od doručení předložit spolu se spisem krajskému úřadu. Ten o odvolání musí rozhodnout **do 15 dnů** od předložení²³.

Jak stížnosti, tak odvolání může obec namísto jejich předání krajskému úřadu sama v celém rozsahu vyhovět (u stížnosti do 7 dnů od jejího podání, u odvolání do 15 dnů).

14.1.6 Výroční zpráva

Každý povinný subjekt a tedy i každá obec musí zpracovat a **do 1. března následujícího roku** zveřejnit výroční zprávu o své činnosti v poskytování informací, která obsahuje zákonem stanovené údaje²⁴, především počty podaných žádostí o informace, počty vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádostí a počty podaných odvolání. Výroční zpráva se zveřejňuje v rámci povinně zveřejňovaných informací, tedy i na internetu.

14.1.7 Právo na informace o životním prostředí

Kromě informačního zákona upravuje přístup k informacím též zvláštní zákon o právu na informace o životním prostředí²⁵. Pokud tedy někdo po obci požaduje informace o životním prostředí²⁶, postupuje obec přímo podle tohoto zvláštního zákona a užítí informačního zákona je vyloučeno.

14.2 Ochrana osobních údajů v podmínkách obcí

Protože obec je na prvním místě společenstvím lidí, v komunikaci, která na její úrovni probíhá, se zachází s informacemi o fyzických osobách, ať už o občanech, zastupitelích, zaměstnancích či o dalších dotčených lidech. Každou informaci o určené nebo určitelné fyzické osobě je nutno považovat za **osobní údaj**, a proto je nutné brát ohled na jeho zákonnou ochranu. Toto konstatování v praxi často vyvolává obavy, ústící buď ve zbytečně opatrný přístup, kdy se z důvodu zmíněné ochrany tato data nevyužívají vůbec či jen v omezené míře (byť by zákon jejich širší zpracování umožňoval), nebo se naopak zákon o ochraně osobních údajů zneužívá při řešení jiných sporů, ať už osobních či politických, ve snaze zabránit šíření některých informací.

Fakt, že některá informace má charakter osobního údaje, neznamená, že ji občan, zastupitel či obec nemohou shromažďovat, využívat, zpřístupňovat či zveřejňovat. Opravdu není na místě považovat každé nakládání s osobními údaji za automaticky podezřelé. Zákon o ochraně osobních údajů spolu s dalšími souvisejícími právními předpisy stanovují pro zpracování osobních údajů pravidla, při jejichž dodržování lze s informacemi o fyzických osobách legálně pracovat.

14.2.1 Základní pojmy

Osobním údajem je jakákoliv informace týkající se přímo či nepřímo určené nebo určitelné fyzické osoby²⁷. (Ochrana jména a pověsti právnických osob je předmětem jiné oblasti práva, je upravena v novém občanském zákoníku a v této kapitole se jí nezabýváme.) V praxi se zmíněná definice pojmu osobní údaj často nesprávně vykládá v tom smyslu, že jde pouze o údaje identifikační, jinak řečeno pouze o ty informace, jejichž pomocí lze osobu určit, odlišit od jiných. Osobní údaje jsou však **pojemem širším**.

Kromě identifikačních údajů pod danou definici spadají i údaje obecně řečeno popisné, například o tom, jakou pracovní pozici daná osoba v rámci obecního úřadu nebo obcí založené či zřízené společnosti zastává, jaký je předmět její práce či její mzda. Také sem patří

20) § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím

21) § 16a odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o svobodném přístupu k informacím

22) § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím

23) § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím

24) § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím

25) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž provádí čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

26) Pojem informace o životním prostředí je vymezen v § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí

27) § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

údaje o tom, že konkrétní občan požádal obec o podporu nebo jí navrhl uzavření nájemní či kupní smlouvy, jak tuto žádost odůvodnil, zda se účastnil projednávání na zastupitelstvu a zda a jakým způsobem tam vystoupil, i to, jak byly jeho žádost či návrh vyřízeny. Osobním údajem jsou však rovněž informace o tom, kdo je zastupitelem obce a jaké další funkce vykonává (radní, člen finančního či kontrolního výboru), za jakou volební stranu kandidoval a kolik dostal hlasů, stejně jako údaje z evidence plátců poplatku ze psů a dalších databází vedených obcí.

Zvláštní kategorií osobních údajů, pro jejichž zpracování platí – kvůli jejich specifickému charakteru a možnému závažnějšímu zásahu do soukromí, které by jejich neoprávněné zpracovávání představovalo – přísnější pravidla, jsou tzv. **citlivé údaje**. Konečný výčet kategorií citlivých údajů uvádí zákon²⁸. Rozumí se údaje o určené nebo určitelné fyzické osobě, které vypovídají především o jejím národnostním, rasovém nebo etnickém původu, zdravotním stavu, náboženském či politickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin. Za citlivé údaje se rovněž považují genetické nebo biometrické údaje, které umožňují identifikaci nebo autentizaci konkrétního člověka.

Zákon o ochraně osobních údajů se nevztahuje na každou činnost, která se osobních údajů dotýká, ale pouze na jejich **zpracování**²⁹. Za to se považuje každá operace nebo soustava operací, které jsou s osobními údaji za určitým účelem prováděny, například jejich shromažďování, používání, zpřístupňování či zveřejňování, úprava nebo pozměňování, ale také samotné uchování, blokování či likvidování. Pro posouzení, zda jde o zpracování údajů ve smyslu zákona, není rozhodné, zda je to jednorázová či dlouhodobá operace s osobními údaji. Ani fakt, jestli je účel daného zpracování dán zákonem (například daňovými předpisy) nebo zda si jej určila sama obec (například ochrana majetku prostřednictvím kamerového systému). V každém z uvedených příkladů jde o zpracování osobních údajů, které musí v přiměřeném rozsahu odrážet zákonem stanovená pravidla.

Zákon rozlišuje dva základní odpovědné subjekty, které se na zpracování osobních údajů mohou podílet: **správce** a **zpracovatele**. Správcem je ten, kdo si účel zpracování sám určí, nebo mu činnost, při které je zpracovávání osobních údajů nezbytné, přímo ukládá zákon. Správce může zpracovávat osobní údaje sám, vlastními prostředky. Může ovšem také na základě svého uvážení či zákonného zmocnění část či celek zpracování přenést na další subjekt – na zpracovatele. Zpracovatelem není jednotlivý útvar správce, například personální odbor obecního úřadu, ale subjekt od správce odlišný, s vlastní právní identitou.

Obec bude při výkonu své činnosti v převážné většině případů v postavení správce osobních údajů. Mnohá zpracování osobních údajů jí ukládá či umožňuje přímo zákon – je to třeba správa obce a obecního majetku, jednání zastupitelstva, rady a související zpracování údajů, vedení různých řízení, vybírání poplatků, ale i zpracování osobních údajů zaměstnanců. Další účely zpracování osobních údajů nad rámec zákonných povinností si může obec stanovit sama. Uvedme třeba ochranu obecního majetku jako účel nasazení kamerového systému se záznamem, nebo větší komfort občanů při jednání se zaměstnanci obecního úřadu jako účel pro zveřejnění nejen jmen a pracovního zařazení, ale i fotografií a telefonních čísel, včetně mobilních telefonů, úředníků na webových stránkách obce.

Jak jsme zmínili, správce se může rozhodnout, že je pro něj výhodnější část zpracování neprovádět vlastními zaměstnanci a prostředky, ale přenést je na další subjekt – zpracovatele. Obec může tímto způsobem řešit například vedení mzdové a účetní agendy či vymáhání splatných pohledávek obce. Převede prostě tyto činnosti včetně souvisejícího zpracování osobních údajů na další subjekt. Ten bude dané údaje zpracovávat místo obce, ale jejím jménem. V takovémto případě je nezbytné **vztah správce a zpracovatele** upravit písemnou formou. Náležitosti zpracovatelské smlouvy uvádí přímo zákon³⁰. Obec je jako správce údajů za jejich zpracování plně odpovědná i tehdy, jestliže se na něm podílejí další subjekty. Je tedy na místě věnovat smlouvě se zpracovatelem patřičnou pozornost. Smlouva musí v dostatečné míře řešit odpovědnost v případě úniku či jiného neoprávněného zpřístupnění či zveřejnění osobních údajů, stejně jako jiného porušení zákona v souvislosti s jejich zpracováním.

14.2.2 Hlavní pravidla pro zpracování osobních údajů

Z pravidel probereme opravdu jen ta základní. První zásadou je, že osobní údaje mohou být zpracovávány **pouze pro dosažení legálního a legitimního účelu**. Při výkonu přenesené působnosti, kdy obec koná jménem státu, může na základě ústavních pravidel činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá či umožňuje, což platí i pro stanovení účelu zpracování osobních údajů. V rámci samostatné působnosti pak může obec v zásadě činit to, co jí zákon nezakazuje; pro zpracování osobních údajů si tedy může stanovit jakýkoliv účel, pokud neodporuje obecně závazným právním předpisům.

28) § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

29) § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

30) § 6 zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

Za zcela legitimní je tak možné považovat například zpracování osobních údajů nezbytné k ochraně vlastního majetku obce, naproti tomu vedení databáze nepohodlných občanů ve snaze odpírat jim přístup na jednání zastupitelstva či přístup k informacím by byl evidentně účelem nelegitimním a nelegálním.

Každé zpracovávání osobních údajů musí rovněž probíhat **na základě některého z právních titulů**, jinak řečeno v právně předvídané situaci, kdy lze osobní údaje legálně zpracovávat. Konečný výčet možných právních titulů uvádí zákon³¹. Pokud by zpracování probíhalo bez existence řádného právního titulu, bylo by jako celek od počátku nezákonné. Pro většinu běžných agend, běžných životních situací není nezbytné disponovat souhlasem dotčené osoby se zpracováním jejích údajů, protože dané zpracování lze opřít o jiný právní titul: může se jednat o zpracování uložené správcí zvláštním zákonem (například v rámci správních a dalších řízení, zpracování údajů zaměstnanců atd.) nebo o zpracování nezbytné pro realizaci smlouvy případně pro ochranu práv a právně chráněných zájmů (o ochranu života a zdraví zaměstnanců či ochranu majetku správce), také může jít o zpracování oprávněně zveřejněných osobních údajů. Ve všech těchto případech by vymáhání souhlasu dotčené osoby se zpracováním jejích údajů bylo evidentně protismyslné a zákon o ochraně osobních údajů ho ani nevyžaduje. To rovněž znamená, že pokud správce zpracovává údaje, které mu třeba ukládá zákon nebo které jsou nezbytné pro ochranu jeho práv, ani případný nesouhlas dotčené osoby není způsobilý mu v tom zabránit.

Základní **technické parametry zpracování údajů** lze shrnout tak, že správce je povinen zpracovávat pouze přesné a aktuální údaje, shromažďovat je otevřeně (nikoli pod záminkou jiného účelu jejich zpracování) a v rozsahu přiměřeném účelu daného zpracování. Musí je zpracovávat pouze v souladu s tímto účelem, nesdružovat údaje získané k odlišným účelům³² a uchovávat osobní údaje pouze po dobu nezbytnou danému účelu³³. Toto jsou obecné principy pro každé zpracování osobních údajů, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jiný nebo detailnější postup.

Z praxe: *Například zákon o archivnictví a spisové službě³⁴ a jeho prováděcí předpisy konkrétně upravují archivní a skartační lhůty. Proto se musí zpracování údajů, které tomuto zákonu podléhá (především vedení spisové dokumentace) těmito lhůtami řídit. Jiný příklad – zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá povinnost řadu informací včetně osobních údajů žadatelům poskytovat. Bránit se tomu s poukazem na skutečnost, že požadované údaje byly původně shromážděny k jinému účelu, nelze.*

Důležité je též **zabezpečení osobních údajů** proti jejich zneužití, proti nahodilému nebo neoprávněnému přístupu k osobním údajům, proti jejich neoprávněné změně či zničení. S tím souvisí požadavky na obecná administrativní, organizační a technická opatření k ochraně zpracovávaných údajů a také i zákonem uložená povinnost mlčenlivosti. Povinnost mlčenlivosti se vztahuje na každou osobu, která má z titulu výkonu své funkce či zaměstnání k osobním údajům přístup. Případné neoprávněné zpracování osobních údajů, ať už ve formě porušení mlčenlivosti, či přímo zneužití osobních údajů ve vlastní prospěch, může mít až trestněprávní důsledky³⁵. I zastupitel obce může mít přístup k osobním údajům, které nejsou veřejně dostupné. V takovém případě je však sám odpovědný za to, že s nimi bude pracovat v souladu s účelem, ke kterému je získal, a bude je přiměřeným způsobem chránit, například je nezveřejní na internetu.

Z ostatních důležitých povinností zmiňme ještě alespoň **informační povinnost** vůči dotčené osobě, sdělení o účelu a rozsahu zpracovávaných údajů, o tom, komu mohou být dále zpřístupněny, o právech dotčených osob a o tom, zda je poskytnutí údajů dobrovolné či povinné³⁶. Je tu také registrační povinnost vůči Úřadu pro ochranu osobních údajů, která však na většinu agend vykonávaných obcí nedopadá³⁷.

14.3 Práva zastupitele

Jako řádně zvolený člen zastupitelstva obce máte pro řádný výkon funkce podle zákona tři základní práva, která vám nikdo nemůže odejmout:

- předkládat návrhy na projednání zastupitelstvu obce, radě obce a taktéž výborům a komisím³⁸,

31) § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, pro zpracování „obyčejných“ osobních údajů, § 9 tohoto zákona potom pro zpracování citlivých údajů

32) Některé příklady porušení tohoto pravidla uvádíme na závěr této kapitoly v části Často kladené otázky.

33) § 5 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů

34) Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

35) § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, definuje skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji a stanoví i možné sankce, kterými v těch nejzávažnějších případech může být trest odnětí svobody až na osm let.

36) Především § 11 odst. 1 a 2 a § 12 a 21 zákona o ochraně osobních údajů

37) § 16 zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů; výjimky uvádí § 18 odst. 1 tohoto zákona; na většinu běžných zpracování osobních údajů prováděných obcí bude dopadat především výjimka podle § 18 odst. 1 písm. b) zákona. Základní informace o takovém zpracování, například vedení správních či přestupkových řízení, personální a mzdové agendy, musí obec na základě § 18 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů zveřejnit, nejlépe na svých internetových stránkách.

38) § 82 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce, případně její jednotlivé členy, dále na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila³⁹,
- požadovat informace ve věcech, které souvisejí s výkonem funkce zastupitele, a to od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a také od zaměstnanců právnických osob, které založila nebo zřídila obec (např. s. r. o., a. s. nebo příspěvkové organizace obce)⁴⁰.

14.3.1 Předkládání návrhů

Právo každého zastupitele předkládat své návrhy na projednání zastupitelstvu obce, radě obce a výborům nebo komisím je právem **iniciativy**. Jím lze ovlivnit rozhodování uvedených orgánů. Návrhy můžete jako zastupitel podávat jak písemně (listinnou formou nebo elektronicky), tak ústně. Zákon o obcích nestanovil žádný konkrétní postup, jakým musíte toto své právo uplatnit. Zároveň ovšem stejný zákon ani neupravuje povinnost osloveného orgánu obce návrh skutečně projednat. V praxi se tak může stát, že ačkoliv podáte návrh k jednomu ze zmíněných orgánů obce, ten se může rozhodnout ho vůbec neprojednat. Zákon nijak nebrání tomu, že se orgán podaným návrhem nebude věcně zabývat. Na druhou stranu je zcela nepřipustné, aby oslovený orgán předložený návrh bez dalšího tzv. ignoroval. Oslovený orgán obce musí vždy minimálně **rozhodnout** o tom, že se předloženým návrhem zastupitele nebude zabývat.

Pro návrhy předložené zastupitelem není stanovena žádná lhůta k rozhodnutí, jak s nimi bude naloženo (narozdíl od jiných zákonných práv zastupitele). Užitečná praxe velí, že by takový návrh měl být vyřízen v co nejkratší době, tedy nejlépe na nejbližším jednání (zasedání) orgánu obce, jemuž byl předložen.

Další komplikace může nastat, když jako zastupitel předkládáte návrh orgánu (radě obce, výborům nebo komisím), kde nejste členem. V takovém případě nejen že se daný orgán nemusí návrhem zabývat (jak jsme už zmínili), ale zároveň nemáte právo na účast při projednání svého návrhu, pokud s tím daný orgán vysloveně nesouhlasí.

Pravidla pro vyřizování předkládaných návrhů může ve vaší obci upravit **jednací řád** zastupitelstva obce, případně jednací řády dalších orgánů (rady obce, výborů a komisí).

14.3.2 Dotazy, připomínky a podněty

Jde o právo **interpelace**, tedy vznášet připomínky, podněty, dotazy na názory, na budoucí rozhodnutí, na záměry či odhady vůči

- radě obce,
 - jednotlivým členům rady obce,
 - předsedům výborů zastupitelstva,
 - statutárním orgánům právnických osob, jejichž zakladatelem je obec,
- v vedoucím příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila.

Jak se má toto právo uplatnit? Zákon o obcích ani zde nestanovil žádný konkrétní postup. Jako zastupitel máte možnost vznášet své dotazy, připomínky a podněty jak písemně (listinnou formou nebo elektronicky), tak ústně. Bližší pravidla pro vznášení dotazů, připomínek a podnětů může upravit jednací řád zastupitelstva. V něm se zastupitelé sami zaváží k tomu, jakou formou budou interpelovat.

Oslovený orgán obce (subjekt) musí písemně reagovat na zasláný dotaz, připomínku či podnět zastupitele nejpozději **do 30 kalendářních dní** (první den lhůty je den následující po dni, kdy oslovený orgán obce – subjekt – dotaz, připomínku či podnět obdržel).

14.3.3 Žádost o informace

Jde o vaše stěžejní právo zastupitele. Díky němu můžete získat klíčové informace o dění v samostatné ale i přenesené působnosti obce. Každý člen zastupitelstva obce má právo požadovat takové informace, které souvisejí s výkonem jeho funkce od:

- zaměstnanců zařazených do obecního úřadu,
- právnických osob, které byly zřízeny nebo založeny obcí.

Každý zaměstnanec zařazený do obecního úřadu, případně právnická osoba zřízená nebo založená obcí, musí písemně zastupiteli odpovědět na jeho žádost o informace nejpozději **do 30 kalendářních dní** (první den lhůty je den následující po dni, kdy oslovený subjekt žádost o informace obdržel). I výkon tohoto práva zastupitele lze upravit jednacím řádem.

Jakou formou požádat o informace?

Obdobně jako u předchozích práv můžete podávat své žádosti písemně (formou listinnou nebo elektronickou) nebo ústně. O informaci můžete žádat i prostřednictvím třetí osoby, jestliže ji k tomu jednorázově

39) § 82 písm. b) zákona o obcích

40) § 82 písm. c) zákona o obcích

písemně či ústně zmocníte⁴¹. Odpovědnost za šíření a další nakládání s poskytnutou informací, kterou jste si jako zastupitel vyžádal (i prostřednictvím třetí osoby), nesete pouze vy, nikoliv zaměstnanec obce.

O jaké informace můžete požádat?

Obecně platí, že máte jako zastupitel nárok na **veškeré informace o výkonu samostatné působnosti obce a dále o výkonu přenesené působnosti svěřené zastupitelstvu** obce. Chcete-li získat informace, které nijak nesouvisí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, musíte využít obecný informační zákon⁴² nebo zákon o právu na informace o životním prostředí⁴³.

Zákon o obcích nijak nespecifikuje, co považovat za informace související s výkonem funkce člena zastupitelstva. A tak je nutné hledat smysl daného práva. Jako člen vrcholného orgánu obce jste součástí rozhodovacího procesu v rámci obce a jako takový musíte mít pro řádný výkon funkce zastupitele **dostatek potřebných informací**. Proto je nutno rozlišit dva typy informací vztahující se:

- k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce, k níž má člen zastupitelstva obce přímý a neomezený přístup (včetně těch, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany, například osobní údaje, obchodní tajemství apod.); jde zejména o⁴⁴: schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu obce, zřízení a rušení právnických osob obce, zřízení a zrušení obecní policie, rozhodování o majetkoprávních úkonech (například koupě nebo prodej nemovitosti),
- „pouze“ ke kontrolní pravomoci zastupitelstva obce vůči ostatním obecním orgánům (nepřichází v úvahu ani teoretická možnost, že by v nich mělo zastupitelstvo obce rozhodovací pravomoc), kde je poskytnutí chráněných údajů vyloučeno a kde se přiměřeně vychází z pravidel informačního zákona o poskytování informací obecně; tak mohou být zastupiteli vydány pouze ty informace, které by jinak byly podle informačního zákona zpřístupněny komukoli; jsou to zejména⁴⁵: vyhrazená pravomoc rady obce, pravomoci starosty, úkoly tajemníka obecního úřadu například v personální oblasti.

Naopak informace, vypovídající o výkonu přenesené působnosti (jinými orgány než zastupitelstvem obce), se v naprosté většině netýkají funkce člena zastupitelstva obce, a tudíž o jejich poskytnutí nemůžete z pozice člena zastupitelstva obce žádat podle zákona o obcích (například informace z přestupkového řízení).

14.3.4 Jak se bránit, pokud je porušeno právo zastupitele?

Ochranou práv zastupitele proti nesprávnému postupu při vyřizování jeho dotazů, návrhů, podnětů se nedávno zabýval Nejvyšší správní soud⁴⁵. Rozhodl, že pro poskytování informací, které je spojeno s právy zastupitele podle zákona o obcích⁴⁶, je třeba použít **informační zákon**. Důvod? Zákon o obcích neobsahuje dostatečnou úpravu, která by poskytla zastupitelům řádný prostředek pro vymáhání jejich zákonného práva, které je ovšem pro výkon funkce člena zastupitelstva zásadní.

Ustanovení informačního zákona se však použijí pouze tam, kde zákon o obcích nenabízí žádnou úpravu. Jde o rozšíření procesních práv při vyřizování žádosti zastupitele obce o informace, možnosti opravných prostředků a prostředků ochrany proti nečinnosti. Tam, kde ovšem zákon o obcích má jasnou úpravu, jako jsou například lhůty, tam se informační zákon nepoužije (to se dále týká například nemožnosti zpoplatnit poskytování informací).

Informační zákon umožňuje bránit se proti rozhodnutí obce o odmítnutí žádosti odvoláním⁴⁷ (sdělení obce o neposkytnutí žádané informace se považuje za rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Dále je možné bránit se také proti nečinnosti obce⁴⁸ nebo neúplnému vyřízení žádosti⁴⁹, a to stížností.

Dodejme, že práva zastupitele, o kterých jsme se zmínili, nelze chápat jako jejich konečný výčet. **Dalšími právy zastupitele** jsou například právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce⁵⁰ nebo zákonem neupravené právo sdružovat se v koaličních či opozičních seskupeních.

41) Není ovšem možné udělit generální plnou moc pro neomezený výkon práva zastupitele na informace. Tato generální plná moc by byla od počátku neplatná, jelikož by tím de facto zastupitel postoupil své zákonem dané právo jiné osobě a to je vyloučeno.

42) Zákon o svobodném přístupu k informacím

43) Zákon o právu na informace o životním prostředí, případně jiné předpisy

44) § 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 3 zákona o obcích

45) Judikát Nejvyššího správního soudu z 19. února 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 (více na www.nssoud.cz)

46) § 102 odst. 2, § 103 odst. 4, § 110 zákona o obcích

47) § 82 zákona o obcích

48) § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím

49) § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím

50) § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím

14.4 Participace občanů na činnosti obce

14.4.1 Aktivní účast na zasedání zastupitelstva obce

Podle zákona o obcích jsou zasedání zastupitelstva **veřejná**⁵². Zasedání se tedy může zúčastnit každý bez ohledu na svůj právní vztah k obci. Jeho účast je však zákonem chápána jen jako účast pasivní.

S možností aktivní participace občanů obce na průběhu zasedání zákon počítá, když stanoví, že občan obce může vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce **v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem**⁵³. Jinak řečeno, každý občan obce (případně další oprávněná osoba) má nárok na to, aby mohl vystoupit a prezentovat svůj názor na projednávanou záležitost.

Zákon předpokládá, že občan bude vyjadřovat stanovisko k věci **projednávané**. To znamená, že slovo mu musí být uděleno dříve, než zastupitelstvo o projednávané věci hlasováním rozhodlo. Není ale rozhodné, zda se tak stane až po rozpravě zastupitelů nebo před ní. Diskuse k projednávané věci může probíhat i „smíšeně“, bez ohledu na to, zda vystupujícím je zastupitel či občan obce. Není však vhodné, byt by patrně nešlo o porušení zákona, pokud by byl pro vystoupení občanů vyhrazen jeden „svodný“ bod, například na začátku zasedání. Za optimální lze považovat vystoupení občanů přímo v rámci konkrétního projednávaného bodu.

Podrobnosti pro uplatnění zmíněného práva občana obce lze upravit v **jednacím řádu zastupitelstva**. Ten může jeho právo přiměřeně usměrnit, nemůže je však právně ani fakticky vyloučit. Obvykle se omezuje délka vystoupení (za minimální lze považovat 3 až 5 minut), případně se vylučuje opakované vystoupení k jednomu bodu. Jednací řád může rovněž stanovit, že občan musí své právo aktivní účasti prokázat (u osob, které mají na území obce nemovitost, lze tak třeba učinit výtiskem z internetového obrazu katastru nemovitostí; požadavek na předložení autorizovaného výpisu z katastru nemovitostí by už nebyl přiměřený).

Jak už bylo zmíněno, občan má vyjadřovat své stanovisko k projednávané věci. Nehovoří-li k věci zařazené na program zasedání, nebo pokud hovoří v rozporu s jednacím řádem, může mu předsedající **odejmout slovo**. Taková možnost by měla být výslovně uvedena v jednacím řádu, nelze však vyloučit její užití jen pro daný případ. Pokud by občan se zákrokem předsedajícího nesouhlasil, mělo by o odejmutí slova s konečnou platností rozhodnout zastupitelstvo.

Zákon o obcích dále reguluje specifické oprávnění občana obce vyjadřovat se **k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu** obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. Toto právo odpovídá povinnosti obce zveřejnit návrh rozpočtu nebo závěrečného účtu podle příslušného zákona⁵⁴.

Od práva vyjádřit stanovisko k projednávané věci je třeba odlišit vystupování občanů v rámci obecného bodu **diskuse** či podněty občanů, případně interpelace občanů. Takový bod slouží k vyjádření **jakéhokoli názoru** občana na činnost obce a má být jakousi diskusní arénou pro zastupitele a občany. Zařazení takového bodu je vhodné, nikoli však povinné.

14.4.2 Právo nahlížet do některých dokumentů

Občanovi obce zakládá zákon o obcích i oprávnění nahlížet do některých základních dokumentů obce. Občan obce má právo nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání obecního zastupitelstva, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy⁵⁵.

Do těchto dokumentů může občan obce **nahlížet**, případně si z nich pořizovat **výpisy**. S ohledem na současný stav techniky (a na judikaturu správních soudů) si může občan pořídit „výpis“ i vlastním záznamovým zařízením, například digitálním fotoaparátem. Občan může žádat i o poskytnutí kopie těchto dokumentů.

Občan obce má nárok na neomezený přístup k těmto dokumentům z hlediska jejich obsahu. I kdyby zmíněné dokumenty obsahovaly osobní údaje nebo jiné zákonem chráněné informace, nemůže obec jejich zpřístupnění občanovi odmítnout. V tom je postavení občana obce oproti jiným případným zájemcům o tyto dokumenty privilegované. Situaci se některé obce snaží vyhnout tak, že se chráněné údaje nezaznamenávají přímo do textu usnesení a k jejich určení text odkazuje na přílohu či na předkládací materiál. V takovém případě se však příloha či předkládací materiál stává faktickou součástí usnesení a žadatel má na odkazované informace právo stejně, jako kdyby byly uvedeny přímo v textu usnesení.

Nejvyšší správní soud v nedávné době konstatoval, že pro vyřízení žádosti občana obce o nahlédnutí do

52) § 93 odst. 3. zákona o obcích

53) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

54) § 11 odst. 3 a § 17 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

55) § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích

vymezených dokumentů se podpůrně použijí **procesní postupy** dané informačním zákonem. Proto podá-li občan obce žádost o informace vymezené zákonným ustanovením písemně, musí se žádost vyřídit. To znamená, že nahlédnutí do dokumentů se mu musí umožnit do 15 dnů a občan se může proti případnému neposkytnutí informace bránit stížností nebo odvoláním. Vzhledem k užití informačního zákona může občan obce žádat i poskytnutí kopie těchto dokumentů (obec však může za jejich poskytnutí požadovat úhradu⁵⁶).

Zákon o obcích umožňuje občanovi **přístup k usnesením i k zápisům** z jednání zastupitelstva obce a k (pouze) usnesením ze schůzí rady obce. Pokud by občan požadoval kopii celého zápisu ze schůze rady obce, uplatní se pro vyřízení takové žádosti v plném rozsahu informační zákon. Zápis by tedy musel být poskytnut s odstraněním všech zákonem chráněných informací (této tzv. anonymizace se nebudou týkat jen usnesení, která jsou v zápise zaznamenána, protože k nim by občan měl přístup bez omezení). Zbývá dodat, že neveřejnost schůzí rady obce není podle správních soudů důvodem k tomu, aby se občanovi zápis z takové schůze neposkytl.

14.4.3 Právo podávat podněty obecním orgánům

Zákon o obcích dává občanovi obce právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, je-li žádost podepsána nejméně **0,5 %** občanů obce; musí být projednána na jejich zasedání nejpozději **do 60 dnů**, respektive v působnosti zastupitelstva obce **do 90 dnů**. Pak je tu právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; ty orgány obce vyřizují bezodkladně, nejdéle však **do 60 dnů**, jde-li o působnost zastupitelstva obce nejpozději **do 90 dnů**⁵⁷.

Vztah těchto dvou ustanovení zákon výslovně neřeší, právní nauka však dovodila, že v prvním případě směřuje právo vůči zastupitelstvu a radě obce (právo požadovat projednání záležitosti), zatímco v případě druhém (připomínky, návrhy a podněty) směřuje vůči ostatním obecním orgánům, typicky vůči obecnímu úřadu, starostovi či obecní policii.

Právu požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce odpovídá povinnost zařadit takový **požadavek do návrhu programu zasedání** zastupitelstva či rady. Navazující způsob vyřízení takového požadavku se pak liší v závislosti na tom, zda jde o žádost prostou či kvalifikovanou. Je-li žádost podepsána 0,5 % občanů obce, hovoří se o tzv. **kvalifikované žádosti**. Tě pak odpovídá povinnost zastupitelstva (rady) danou věc na program zasedání zařadit,

otevřít příslušný bod, umožnit občanům obce vyjádřit k věci své stanovisko (nejde-li o neveřejnou schůzi rady obce) a případně přijmout k věci usnesení. Nejde-li o kvalifikovanou žádost, může zastupitelstvo či rada při schvalování programu rozhodnout, že požadavku nevyhoví a věcí se nebude zabývat.

Od práva požadovat projednání na zastupitelstvu obce je třeba odlišit právo navrhnout **zařazení nového bodu na program** probíhajícího zasedání zastupitelstva obce. Toto právo mají jen členové zastupitelstva, rada obce a výbory⁵⁸, nikoli každý občan obce, a to ani s odkazem na jeho právo vyjadřovat se na probíhajícím zasedání⁵⁹. Vznese-li občan obce požadavek na projednání určité záležitosti přímo při zasedání zastupitelstva (například v bodě „diskuse“), není nutné ihned na zasedání věc projednat a vyřídit; požadavek je nutné vyřídit **do 90 dnů**⁶⁰.

Pokud se občan obce obrací s podněty, návrhy a připomínkami **na ostatní obecní orgány**, například na starostu, obecní úřad, obecní policii, vyřizuje se jeho požadavek podle zákona o obcích⁶¹ (kromě specifických případů petic či stížností podle zvláštních zákonů). Na rozdíl od požadavku adresovaného zastupitelstvu nebo radě (který musí být věcně vyřízen, jen pokud jde o tzv. kvalifikovanou žádost) počítá v případě ostatních obecních orgánů zákon s tím, že věcně bude ve stanovených lhůtách vyřízena každá žádost.

Žádosti občanů podle zákona o obcích⁶² mohou mít formu nejen písemnou, ale i ústní – požadavky správního řádu se zde neuplatní. S písemnou formou počítá zákon pouze u kvalifikované žádosti, neboť hovoří o žádosti podepsané 0,5 % občanů obce.

14.5 Vyřizování petic a stížností

14.5.1 Petice

Petiční právo je jedním ze základních práv⁶³. Každý má právo se sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech **veřejného nebo jiného společného zájmu**.

56) § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím

57) § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích

58) § 94 odst. 1. zákona o obcích

59) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

60) § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

61) § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

62) § 16 odst. 2 písm. f) i g) zákona o obcích

63) Článek 18 Listiny základních práv a svobod

Petice směřující do přenesené působnosti obce

V přenesené působnosti (tj. výkonu státní správy delegované územním samosprávným celkům) se uplatňuje **petiční zákon**⁶⁴. Obec musí petici přijmout, a to i v případech, kdy předmět či obsah petice nepatří do její působnosti. Pokud tato situace nastane, musí obec petici **do 5 dnů** postoupit příslušnému orgánu. O tomto postoupení vyrozumí podatele. V ostatních případech je obec povinna **do 30 dnů** obsah petice posoudit a písemně odpovědět podateli. Podrobná pravidla přijímání, projednávání a vyřizování petic stanoví obec svým vnitřním předpisem. **Pravidla** pro vyřizování petic a stížností vydává obvykle rada obce⁶⁵. Na druhou stranu s nevydáním těchto pravidel nejsou spojeny žádné důsledky.

Petice směřující do samostatné působnosti obce

Takové petice vyřizuje obec podle **zákona o obcích**⁶⁶, jsou-li podány občanem obce starším 18 let, případně jinou osobou oprávněnou podle zmíněného zákona. Může nastat situace, kdy se na obec v záležitosti samostatné působnosti obrátí fyzická osoba, která není občanem obce ani na území obce nevlastní nemovitost. I taková podání by měla obec v souladu s principy dobré správy vyřídit⁶⁷. Konkrétní postup lze opět upravit v pravidlech pro vyřizování petic a stížností.

14.5.2 Stížnosti**Stížnost podle správního řádu**

Stížností podle správního řádu⁶⁸ rozumíme vyjádření (podání) fyzické či právnické osoby, při kterém osoba (stěžovatel) upozorňuje na

- nesprávné chování či projevy úřední osoby,
- nesprávný úřední postup.

Podání se vyřizuje jako stížnost jedině tehdy, pokud zákon nestanoví jiný způsob ochrany práv podatele⁶⁹.

Vyřizování stížností podle správního řádu se uplatňuje při postupu orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků (obcí) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy. Institut stížnosti podle správního řádu je proto možné použít nejen ve vztahu ke správnímu řízení, ale také vůči postupům v rámci vyjádření, osvědčení a sdělení, pro veřejnoprávní smlouvy či opatření obecné povahy.

Postup obce při vyřizování stížnosti

Na vyřizování stížnosti se přiměřeně použijí například ustanovení správního řádu o postoupení pro nepřislusnost⁷⁰, protokol (ústní jednání)⁷¹, doručování⁷² atd.

Stížnost se posuzuje podle svého **skutečného obsahu** a bez ohledu na to, jak je označena. Jestliže příjem-

ce stížnosti (obec) nemá s předmětem stížnosti nic společného, postoupí ji bez zbytečného odkladu k vyřízení příslušnému správnímu orgánu. Usnesení o postoupení stížnosti se pouze poznamenává do spisu. O postoupení stížnosti současně informuje správní orgán (obec) stěžovatele.

Obec jako příjemce stížnosti řádně prošetří všechny skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, provede místní šetření, vyžádá si dokumenty, které bezprostředně s obsahem stížnosti souvisejí, případně stanoviska správních orgánů, kterých se věc týká, vyslechne osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.

Stížnost vyřizuje obec bez zbytečných průtahů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány, a to nejpозději **do 60 dnů** ode dne jejího doručení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné k vyřízení. O překročení lhůty je vhodné stěžovatele informovat.

Z písemného vyrozumění by mělo být zřejmé, zda byla podaná stížnost shledána **důvodnou, částečně důvodnou či nedůvodnou**. Správní orgán (obec) se v přípisu o vyřízení vypořádá se všemi body stížnosti a námitkami stěžovatele; sdělí, jaká šetření provedl a jakými úvahami se při posuzování stížnosti řídil. V odůvodnění vyřízení stížnosti obec rovněž uvede, o jaké skutečnosti a právní předpisy se opírá. Stížnost se považuje za vyřízenou dnem, kdy je vyrozumění o vyřízení stížnosti vypraveno či předáno k poštovní přepravě, bez nutnosti doručovat ho do vlastních rukou adresáta.

Stížnost podle zákona o obcích

Obdobně jako u stížnosti podle správního řádu jde v tomto případě o podání fyzické či právnické osoby upozorňující na chování či projevy úřední osoby, na nesprávný úřední postup nebo na jinou skutečnost, kterou nelze podřadit pod působnost správního řádu

64) Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

65) § 7 zákona o právu petičním ve spojení s § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích

66) § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích

67) Čl. 18 Listiny základních práv a svobod, který dává každému právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu

68) § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

69) Například možnost podat podnět nebo podání podle § 37 správního řádu a žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

70) § 12 správního řádu

71) § 18 správního řádu

72) § 19 správního řádu

(například chování starosty vůči podateli podnětu, nesprávný postup členů kontrolního výboru při výkonu kontroly apod.). Stížnost podle zákona o obcích má pouze podpůrnou povahu, což vyplývá ze skutečnosti, že pravidla pro jejich vyřizování stanoví rada obce a zákon o obcích se jimi blíže nezabývá. Před stížnostmi podávanými podle zákona o obcích mají přednost formy podání upravené ve správním řádu. Jako stížnost podle zákona o obcích se tedy vyřizuje jen takové podání, které nelze podřadit pod podnět podle správního řádu.

Postup obce při vyřizování stížností

Při vyřizování stížností podle zákona o obcích se obec řídí **pravidly**, která stanoví její rada. Pravidla budou obvykle vycházet z právní úpravy podnětů či stížností podle správního řádu a budou obsahovat podrobnosti ohledně jejich přijímání a vyřizování. Lze doporučit, aby veškeré stížnosti byly vyřizovány písemně a nejpozději **do 30, případně 60 dnů** ode dne jejich přijetí.

Evidence stížností

O vyřizování stížností podle správního řádu nebo podle zákona o obcích je vhodné vést evidenci, v níž se zaznamenává také datum a způsob jejich vyřízení. Evidence stížností se vyplatí jako nástroj zpětné kontroly, jak byla daná stížnost vyřízena pro případy, kdy by o jejím vyřízení vyvstaly v budoucnu pochybnosti.

14.6 Radniční periodika

Zákon o obcích ani tiskový zákon⁷³ v minulosti neobsahovaly zvláštní úpravu tzv. radničních periodik. Výslovná úprava této specifické tiskoviny byla do českého právního řádu zavedena až nedávnou **novelou tiskového zákona**⁷⁴.

Periodickým tiskem jsou podle zákona⁷⁵ noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. **Periodickým tiskem územního samosprávného celku**⁷⁶ pak je periodický tisk, jehož vydavatelem je obec, kraj nebo hlavní město Praha, nebo jeho městská část. Za periodický tisk územního samosprávného celku se považuje i takový, jehož vydavatelem je právnická osoba zřízená územním samosprávným celkem či společně více územními samosprávnými celky, nebo právnická osoba, kterou územní samosprávný celek sám nebo spolu s dalšími územními samosprávnými celky ovládá podle zákona o obchodních korporacích. Do stejného druhu tisku řadíme i ten, jehož obsah, vydání a veřejné šíření zabezpečuje jiný vydavatel na základě smlouvy s územním samosprávným celkem či společně s více územními samosprávnými celky.

Rozhodnutí o tom, zda obec bude vydávat radniční periodikum (ve smyslu tiskového zákona periodický tisk územního samosprávného celku) přísluší radě obce v tzv. nevyhrazené pravomoci⁷⁷. Obvykle se však takové rozhodnutí přenechává s ohledem na jeho význam (a koneckonců i s ohledem na náklady, které jsou s radničním periodikem spojeny) zastupitelstvu obce, což lze samozřejmě doporučit.

14.6.1 Obecné požadavky pro radniční periodika

Tiskový zákon klade na vydavatele radničního periodika specifické nároky. Vydavatel radničního periodika je **povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o obci a přiměřený prostor pro sdělení**⁷⁸, která vyjadřují názory **členů zastupitelstva obce** a která se týkají této obce. Co je přiměřeným prostorem zákon nevynezuje, využitelná precedentsní judikatura dosud není. Nepochybně však účelem zákona není vydávat sdělení zastupitelů v neomezeném znění. Prostor pro prezentování názorů vedení města a prezentování názorů opozice by měl být v periodiku vyvážený. Zákonu nebude odporovat ani takový postup, při němž bude vedle sdělení zastupitele publikováno i stanovisko vedení obce. Problematické by však mohlo být redakční krácení příspěvků zastupitelů, mělo by se tak dít pokud možno v dohodě s autory – zastupiteli.

Objektivitou se míní správnost (přesnost), transparentnost (uvádění pramenů) a věcnost (absence vlastních hodnocení). **Vyvážeností** se míní tzv. odstupňovaná rovnost, kdy každý politický subjekt má dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci (požadavek plurality), a nad tuto minimální úroveň má dostat prostor přiměřený politickému a společenskému významu jednotlivých stran, tedy zhruba zohledňující početní zastoupení v zastupitelstvu.

Vydavatel radničního periodika se rovněž musí postarat, aby na každém vydání bylo uvedeno označení **periodický tisk územního samosprávného celku**.

73) Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)

74) Novela tiskového zákona provedená zákonem č. 305/2013 Sb., s účinností od 31. října 2013

75) § 3 písm. a) tiskového zákona

76) § 3 písm. g) tiskového zákona; v dalším textu užíváme též označení *radniční periodikum*

77) § 102 odst. 3 zákona o obcích

78) § 4a zákona č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon

14.6.2 Právo zastupitele vůči obsahu radničních periodik

Zákon upravuje dále opravný mechanismus v případě, že v radničním periodiku nebylo zveřejněno sdělení zastupitele⁷⁹. Člen zastupitelstva má právo požadovat uveřejnění tzv. **doplňující informace**, jestliže vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku

- a) neuveřejní sdělení zastupitele po dobu tří měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli,
- b) neuveřejní sdělení zastupitele v nejbližším následujícím vydání, pokud ve lhůtě tří měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli není vydáno,
- c) uveřejní sdělení zastupitele, avšak člen zastupitelstva bude mít za to, že vydavatel mu neposkytl přiměřený prostor.

Žádost o uveřejnění doplňující informace musí zastupitel podat písemně a musí obsahovat návrh znění doplňující informace, jež má být uveřejněna. Tato žádost musí být vydavateli doručena nejpozději **do 3 měsíců** od okamžiku, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující uplatnění požadavku na uveřejnění doplňující informace⁸⁰. Vydavatel pak musí uveřejněnou informaci označit slovy „doplňující informace“. Vydavatel má mj. povinnost uveřejnit ji do 8 dnů ode dne doručení žádosti. Není-li to možné, pak **v nejbližším vydání** radničního periodika (o takovém postupu musí být zastupitel ve stejné lhůtě informován).

Jestliže vydavatel neuveřejní doplňující informaci anebo nedodrží-li zákonem stanovené podmínky tohoto uveřejnění, může zastupitel podat návrh soudu, který pak rozhodne o povinnosti doplňující informace uveřejnit. Návrh nutno podat soudu **do 15 dnů** po uplynutí lhůty stanovené pro uveřejnění doplňující informace, jinak právo domáhat se tohoto uveřejnění prostřednictvím soudu zaniká.

Doplňující informaci je nutné odlišovat od obecného **práva na odpověď**, které rovněž upravuje zákon⁸¹. Jestliže periodický tisk uveřejnil tvrzení, jež se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, případně jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby, má tato osoba právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi. Vydavatel je pak povinen odpověď uveřejnit. Doplňující informace se tedy týká postoje zastupitele k záležitosti obce, právo na odpověď jeho případné reakce na sdělení, která se týkají osoby samotného zastupitele. Podobně je třeba odlišit doplňující informaci od **dodatečného sdělení**⁸².

Časté otázky

1. Jak vyřídit žádost o poskytnutí kopie smlouvy, kterou obec uzavřela? Takovou kopii bude obvykle

le třeba poskytnout, avšak bez uvedení zákonem chráněných skutečností, tedy po vyloučení obchodního tajemství, chráněných osobních údajů apod. Soudy výslovně dovodily, že obsahuje-li smlouva obchodní tajemství, nelze její vydání odmítnout jako celek, ale pouze v té části, v níž údaje ve smlouvě obsažené skutečně mají parametry obchodního tajemství. Obdobně je třeba postupovat i v případě jiných chráněných údajů. Vždy je však nutné poskytnout údaje o rozsahu a příjemci veřejných prostředků, ať již půjde o fyzickou nebo právnickou osobu. V případě fyzické osoby jsou takovými údaji jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků⁸³. Prakticky tedy žadatel obvykle obdrží kopii smlouvy se začerněnými chráněnými částmi a současně rozhodnutí o tom, že žádost bylo nutné v části odmítnout pro zákonem stanovenou ochranu.

2. Jak poskytovat kopie usnesení a zápisů z jednání rady nebo zastupitelstva? I tyto dokumenty lze vydat jen po odstranění chráněných (nejčastěji osobních) údajů⁸⁴. Tzv. anonymizace se však neuplatní u žadatelů, kteří mají k těmto dokumentům zabezpečen obsahově neomezený přístup podle zákona o obcích. Například v případě zápisu a usnesení zastupitelstva obce a usnesení rady obce jsou těmito osobami občané obce a některé další osoby⁸⁵. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, má-li určitá osoba k informaci neomezený přístup podle zvláštního zákona, není třeba její přístup omezovat, pokud o zpřístupnění dané informace žádá podle informačního zákona. Většina usnesení zastupitelstva a mnoho usnesení rady zpravidla žádné zákonem chráněné informace neobsahují (určité osobní údaje pak bude možné spolu s těmito usneseními zpřístupnit s odkazem na informační zákon⁸⁶).

3. Lze poskytnout zvukový nebo obrazový záznam z jednání zastupitelstva? Takový záznam obec pořizovat nemusí. Pokud tak ovšem učiní a v době podání žádosti ho dosud má, musí s tímto záznamem nakládat stejně jako s jakoukoli jinou informací. Musí ho vydat, ale před tím musí ze záznamu odstranit ty části, v nichž by byly obsaženy zákonem chráněné údaje. Zjednodušeně řečeno, záznam lze poskytnout za stejných podmínek jako zápis z jednání zastupitelstva.

79) § 11a zákona č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon

80) § 15a zákona, kterým se mění tiskový zákon

81) § 10 tiskového zákona

82) § 11 tiskového zákona

83) § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

84) Tzv. anonymizaci je třeba provést i v případě zveřejňování těchto dokumentů na úřední desce nebo na internetových stránkách.

85) § 16 a 17 zákona o obcích

86) § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím

V případě záznamů však kromě ochrany samotných informací lze uvažovat i o ochraně zaznamenaných projevů přítomných osob (zejména vizuálního projevu a podoby vystupujících). Tato ochrana však nebude ve většině případů nezbytná, neboť nový občanský zákoník umožňuje i bez souhlasu zaznamenaných osob pořizovat nebo užívat zvukový záznam v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu⁸⁷. Úřad pro ochranu osobních údajů vydal ke způsobu zpřístupňování zvukových či obrazových záznamů z jednání zastupitelstva, jakož i ke zpřístupňování zápisů (včetně jejich zveřejňování na internetu) stanoviska, podle nichž je vhodné postupovat⁸⁸. Přítomné osoby na zasedání je rovněž vhodné informovat o tom, že z jednání bude pořizován záznam.

Je nutné odlišit případy, kdy si **záznam ze zasedání pořizují přítomné osoby samy**. Platí totiž, že každá přítomná osoba si může pro svou vlastní potřebu pořídit zvukový nebo obrazový záznam i bez souhlasu zastupitelstva obce nebo osob přítomných při zasedání, přičemž zastupitelstvo obce není oprávněno takové pořizování zakázat (ledaže by rušilo a zcela znemožňovalo pokračovat v zasedání).

Od záznamů je nutné odlišit **on-line přenosy ze zasedání zastupitelstva**, které ochraňují osobní údaje nepodléhají (pokud přenos není současně zaznamenáván) a které tedy lze snímat bez omezení.

14

4. Lze poskytnout informace o zaměstnancích nebo o funkcionářích obce? Zákon⁸⁹ umožňuje i bez souhlasu fyzické osoby poskytnout osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Je tedy možné poskytnout například informaci o tom, že určitá osoba pracuje na obecním úřadě, jakou má funkci (pracovní zařazení), jaké úkoly plní, jakou má kvalifikaci (pro posouzení, zda splňuje zákonné podmínky pro výkon dané funkce) apod.

5. Lze poskytnout informaci o platu nebo odměně zaměstnance nebo zastupitele? V této věci dosud nepanuje jednotný právní názor. Judikatura tyto údaje nejdříve vyhodnotila jako informace, které lze poskytnout bez omezení za podmínek daných informačním zákonem, nicméně tento názor není přijímán jednotně. Nejvyšší správní soud se proto bude zabývat sjednocením právního názoru na rozsah zpřístupňování těchto informací. Zatím lze s jistotou říci, že je třeba poskytnout vyžádanou informaci o výši měsíční odměny zastupitelů a informaci o platu či odměně úředníků, kteří mají postavení veřejného funkcionáře v pozici vedoucího úřadu. Judikatura již potvrdila povinnost poskytnout tuto informaci v případě tajem-

níka obecního úřadu s rozšířenou působností, vedoucích odborů takového úřadu, ale i v případě ředitele obecní školy. U řadových zaměstnanců je poskytování sporné; informaci o platu lze poskytnout jen ve zcela mimořádných a objektivně odůvodněných případech, naopak informaci o výši odměny lze poskytnout ve většině případů (nutno ovšem brát zřetel na její účel a výši s ohledem na možný zásah sdělení takového údaje do osobnostní sféry zaměstnance).

6. Není zveřejnění informace a záznamů z jednání zastupitelstva či dalších orgánů obce porušením ochrany osobních údajů? Zasedání zastupitelstva obce je veřejné a informace o jeho programu, stejně jako o jeho rozhodnutích, se zveřejňují. Zápis je pak přístupný každému občanu obce na vyžádání. Jak známo, informace jednou na internetu zveřejněné, jsou zveřejněné prakticky navždy. Proto je na místě celou věc odpovědně posoudit. Osobní údaje představitelů či zaměstnanců obce, kteří na zastupitelstvu vystupují právě z titulu svého postavení, vypovídají pouze o jejich veřejné či úřední činnosti, a proto se mohou vždy zpřístupňovat. U osob z řad veřejnosti, které se jednání zastupitelstva účastnily, lze rovněž hovořit o veřejné aktivitě, a proto jsou základní informace (například že se jednání zúčastnily či že k určitému bodu vystoupily) rovněž zveřejnitelné. Odlišný případ nastane, když zastupitelstvo projednává bod obsahující citlivé údaje konkrétního člověka v tíživé životní situaci, třeba poskytnutí podpory z důvodu náhlého zhoršení zdravotního stavu, úmrtí v rodině apod. Zde by mělo převážet právo na soukromí dané osoby a její rodiny, obdobné údaje by se neměly na internetu ani jiným způsobem neomezeně zveřejňovat⁹⁰.

87) § 88 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

88) Stanoviska č. 2/2013 a č. 2/2004, dostupná na <http://www.uoou.cz/stanoviska/ds-1020/archiv=0&cp1=1099> nebo <http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/files/download/zaznamy-zastupitelstev/>

89) § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů

90) Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2013, Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva, dostupné např. na webových stránkách Úřadu na adrese http://www.uoou.cz/vrubrice/Názory_Úřadu/Stanoviska

Související předpisy

- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím
- vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 16 a 82
- zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)

Literatura

- Furek, A., Rothanzl, L., Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář, 2. vyd., Praha: Linde, 2012
- Kučerová, A., Nováková, L., Foldová, V., Nonnemann, F., Pospíšil, D., Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012
- Webové stránky Úřadu pro ochranu osobních údajů

15 Kraje v České republice

Mgr. Lukáš Rothanzl

Ústava České republiky zaručuje obcím a tzv. vyšším územním celkům, tedy krajům právo samostatně spravovat vlastní veřejné záležitosti místního či regionálního významu, jakož i právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Zákon o krajích¹ se pak podrobně zabývá působností krajů a jejich orgánů. Jeho struktura je (nikoli náhodou) velmi podobná zákonu o obcích. Vymezuje organizační uspořádání krajů, jakožto subjektů regionální samosprávy, také pravomoci a vzájemné vztahy jejich orgánů. V neposlední řadě vymezuje i vztah krajů k obcím, což má pro vás, zastupitele obcí, stěžejní důležitost. V následujících řádcích se proto zaměříme na ty aspekty činnosti krajů, jež mají určitý dopad na obce.



15.1 Postavení krajů v systému veřejné správy

Z hlediska územní samosprávy na regionální úrovni se Česká republika člení na **čtrnáct** veřejnoprávních korporací, jimiž jsou hlavní město Praha a třináct krajů: Jihočeský, Jihomoravský, Karlovarský, Královéhradecký, Liberecký, Moravskoslezský, Olomoucký, Pardubický, Plzeňský, Středočeský, Ústecký, Kraj Vysočina a Zlínský.

Jak už jsme v úvodu zmínili, má kraj, stejně jako obec zaručeno právo na samostatnou působnost. Při jejím výkonu kraj s obcemi spolupracuje, **nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti**. Kromě toho musí kraj a jeho orgány (stejně jako obce) zabezpečovat zákonem stanovený rozsah tzv. přenesené působnosti, tj. státní správy. U krajů i obcí se tedy projevuje tzv. **spojený model veřejné správy**, kdy oba územní celky jsou současně samosprávnými korporacemi (samostatná působnost) a vykonavateli státní správy (přenesená působnost). Při výkonu státní správy je kraj podle zákona správním obvodem.

Ohlédněme se krátce za nedávnými reformami ve veřejné správě. Přestože v jejím systému zakotvuje kraje Ústava ČR z roku 1993, teprve po pěti letech, tedy v roce 1997 uvedl kraje „v život“ ústavní zákon² (ovšem až s účinností od 1. ledna 2000). Pak byl přijat zákon o krajích a řada dalších zákonů nezbytných

k fungování krajské samosprávy. Současně se zákonem o krajích začal působit i nový zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze a zákon o okresních úřadech. Po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 se územní veřejná správa omezila na **dvě základní úrovně, obecní a krajskou**. V této etapě reformy veřejné správy se kompetence okresů převedly do přenesené působnosti obcí (a to zejména obcí s rozšířenou působností) a v menším rozsahu i krajů.

15.1.1 Zastupitelstvo kraje

Fakt, že vyšší územní samosprávný celek spravuje zastupitelstvo, stanovuje už Ústava ČR. Zastupitelstvo³ je vrcholným orgánem kraje rozhodujícím ve věcech krajské samosprávy. V přenesené působnosti může zastupitelstvo v souladu s ústavním principem rozhodovat pouze tehdy, stanoví-li to zákon. Podobně jako v případě obcí i zákon o krajích určité pravomoci **zastupitelstvu vyhrazuje**⁴, což znamená, že o těchto záležitostech nemůže rozhodovat žádný jiný orgán kraje. Zastupitelstvu kraje je vyhrazeno například předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně ČR, vydávat

1) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

2) Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

3) § 31 a násl. zákona o krajích

4) § 35 odst. 2 a § 36 zákona o krajích

obecně závazné vyhlášky kraje, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, schvalovat územně plánovací dokumentaci aj.

Počet krajských zastupitelů je odstupňován podle počtu obyvatel kraje: do 600 000 obyvatel 45 zastupitelů, nad 600 000 do 900 000 obyvatel 55 zastupitelů a nad 900 000 obyvatel 65 zastupitelů.

15.1.2 Rada kraje⁵

Je výkonným orgánem kraje v samostatné působnosti; je odpovědná zastupitelstvu, jemuž podává na každém zasedání zprávy o své činnosti. I rada kraje rozhoduje v přenesené působnosti pouze tehdy, stanoví-li to zákon.

Radě kraje je **vyhrazeno** například zabezpečovat hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření (tj. změny rozpočtu) v rozsahu schváleném zastupitelstvem, ukládat krajskému úřadu úkoly v samostatné působnosti, vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu ke krajem založeným a zřízeným právními osobám aj.

Radu kraje tvoří hejtman, náměstek (náměstci) hejtmána a další členové rady. Počet členů rady činí v kraji s počtem obyvatel do 600 000 celkem 9 radních, v kraji s počtem obyvatel nad 600 000 celkem 11 radních.

15.1.3 Hejtman⁶

Je volen zastupitelstvem kraje z řad jeho členů a zastupuje kraj navenek. Přísluší mu tedy především projednat navenek vůli kraje, utvořenou předtím zastupitelstvem nebo radou v rámci jejich pravomoci. Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může totiž hejtman učinit jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tato jednání od počátku neplatná. Hejtman vykonává i další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud mu je svěřil zastupitelstvo, rada, nebo tak stanoví zákon⁷. Hejtman je odpovědný zastupitelstvu kraje.

15.1.4 Krajský úřad⁸

Odborný administrativní aparát kraje plní úkoly v samostatné působnosti, které mu ukládá zastupitelstvo a rada, především však vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které zákon svěřuje zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu.

Ve vztahu k obcím krajský úřad

- přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce ve správním řízení,
- poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím,

- kontroluje výkon přenesené působnosti obcí,
- přezkoumává hospodaření obcí (pokud obec nezadá přezkoumání hospodaření auditorovi).

Krajský úřad se člení na odbory a oddělení. Personálně jej tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu.

15.2 Úkoly kraje

15.2.1 Samostatná působnost

Kraj má zákonnou povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Významnou součástí samostatné působnosti tak tvoří nepochybně zacházení s **movitým i nemovitým majetkem** kraje. Pro kraje platí určitá omezení, obdobná těm, s nimiž se setkáváte ve vaší obci. Patří sem povinnost řádně zveřejnit záměr kraje prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej anebo poskytnout jako výpůjčku nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje, stejně jako povinnost sjednat při úplatném převodu majetku cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, popřípadě odůvodnit odchylku od ceny obvyklé.

V různých oblastech působení se krajská samospráva vedle zákona o krajích řídí zákony dalšími. Například ve **školství** je kraj (ale i obec nebo dobrovolný svazek obcí) oprávněn zřizovat školy a školská zařízení jako školské právní osoby nebo příspěvkové organizace. Školský zákon⁹ pak stanoví konkrétní působnost územních samosprávních celků ve školách.

K úkolům kraje patří zabezpečit na svém území **dopravní obslužnost**. Podle příslušného zákona¹⁰ se kraj stará o dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, případně se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu. Kraj přitom může poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících sám nebo uzavírat smlouvy o této službě s různými provozovateli dopravy.

Ve **zdravotnictví** mají kraje funkce zřizovatelů zdravotnických zařízení. S tím souvisí úkol tvořit ucelenou koncepci zdravotnictví v kraji, dále například vydávat

5) § 57 a násl. zákona o krajích

6) § 61 a násl. zákona o krajích

7) § 61 odst. 3 písm. g) zákona o krajích

8) § 66 a násl. zákona o krajích

9) Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

10) Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů

a aktualizovat plán pokrytí území kraje výjezdovými základnami zdravotnické záchranné služby¹¹ aj.

Nezapomeňme na krajskou normotvorbu v samostatné působnosti, tj. vydávání **obecně závazných vyhlášek kraje**. Ty nabývají platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje a účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud v nich není stanoven pozdější počátek účinnosti. Na úrovni krajů není mnoho oblastí regulovaných obecně závaznými vyhláškami. Zmíňme například vyhlášení tzv. závazné části plánu odpadového hospodářství kraje podle příslušného zákona¹².

15.2.2 Přenesená působnost

Kraj jako vykonavatel státní správy, tj. ve své přenesené působnosti, vydává **nařízení kraje**. Při vydávání těchto obecně závazných předpisů (k čemuž musí být kraj výslovně zákonem zmocněn) se řídí zákony a jinými právními předpisy. Nařízeními kraje se například reguluje požární ochrana (požární poplachový plán kraje, podmínky k plošnému pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany aj.)¹³, památková péče (plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo ve vymezené části kraje)¹⁴, ochrana přírody a krajiny (zřízení přírodního parku a ochrana jeho území, zřízení přírodní rezervace či přírodní památky)¹⁵, správa pozemních komunikací (vymezení v zimě neudržovaných silnic)¹⁶ aj.

Důležité úkoly připadají krajům při tzv. **krizových situacích** ve smyslu krizového zákona¹⁷. Hejtman má pravomoc řídit a kontrolovat přípravná opatření a činnosti k řešení krizových situací, jakož i ke zmírnění jejich následků. Proto například zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje a krizový štáb kraje, po projednání v bezpečnostní radě pak schvaluje krizový plán kraje. Během krizového stavu hejtman mj. koordinuje záchranné a likvidační práce, zdravotní služby, nouzové ubytování, zásobování pitnou vodou, potravinami a dalšími nezbytnými prostředky k přežití obyvatelstva. Za **stavu nebezpečí** je hejtman oprávněn nařídít pracovní povinnost, pracovní výpomoc nebo poskytnutí věcného prostředku pro řešení krizové situace, jakož i bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav, také odstraňování staveb či porostů s cílem zmírnit nebo odvrátit panující nebezpečí.

15.3 Vztah obcí a krajů – vzájemná práva a povinnosti

Pro vzájemný vztah obcí a krajů poskytuje určité základní rozlišení Ústava ČR, podle níž je obec vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, přičemž zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitel-

stvu vyššího územního samosprávného celku. Vztah obcí a krajů se však samozřejmě nevyčerpává stručnou ústavní úpravou, je v praxi mnohem „košatější“.

Upozornit je třeba na **odlišnost** vztahu mezi krajem a obcí při výkonu samostatné působnosti na jedné straně, a při výkonu působnosti přenesené na straně druhé. Zatímco v prvním případě je právní úprava založena na důsledném respektování autonomie samosprávy obcí (což znamená, že kraje a jejich orgány nejsou vůči obcím v nadřazeném postavení¹⁸), při výkonu státní správy je obec povinna se řídit mj. opatřeními krajských úřadů přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti obcí podle zákona o obcích. Specifický je pak **instanční vztah ve správním řízení** – pokud obce rozhodují o právech osob ve správním řízení, potom odvolacím správním orgánem je krajský úřad v přenesené působnosti bez ohledu na to, zda bylo rozhodnutí obce vydáno v její samostatné nebo přenesené působnosti.

Podle zákona o obcích jsou státní orgány a orgány kraje povinny, pokud je to možné, **předem projednat** s obcí návrhy kraje na opatření dotýkající se působnosti obce¹⁹. Takové projednávání má sice pouze konzultační charakter, orgány kraje při něm nejsou konkrétními stanovisky obcí vázány, přesto jde o významný nástroj, jehož důsledným využíváním můžete účinně hájit zájmy obce. Závaznou povinností orgánů kraje je naproti tomu **poskytnout obci bezplatně na její žádost údaje a informace**, které jsou nezbytné pro výkon její působnosti. Tato informační povinnost působí nicméně i opačným směrem, tedy i obec je povinna poskytnout na žádost potřebné údaje státním orgánům či orgánům kraje²⁰.

Zákon ukládá krajskému úřadu povinnost poskytovat orgánům obcí **metodickou a odbornou pomoc**²¹. Tu zákon výslovně vztahuje k výkonu přenesené působnosti obcí. Metodickými stanovisky kraje není obec právně vázána, ale s ohledem na zmíněný instanční

11) Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě

12) § 43 odst. 10 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

13) § 27 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

14) § 23b zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

15) § 77a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

16) § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

17) Krizovou situaci se podle krizového zákona rozumí mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiná nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

18) § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích – státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.

19) § 13 odst. 1 zákona o obcích

20) § 13 odst. 2 zákona o obcích a § 15 odst. 2 zákona o krajích

21) § 61 odst. 3 zákona o obcích a § 67 odst. 1 písm. c) zákona o krajích

vztah obcí a krajů v přenesené působnosti a ve správním řízení je přinejmenším vhodné stanoviska krajů respektovat; v případě nesouhlasu s jejich obsahem je na místě vyvolat jednání s příslušným orgánem kraje, aby se vyjasnily sporné záležitosti a dosáhlo se případné změny stanoviska. Je zcela na krajském úřadu, jakým způsobem hodlá metodickou a odbornou pomoc poskytovat. Může třeba pořádat školení a na nich zástupce obcí systematicky seznamovat s příslušnou právní úpravou a způsobem její aplikace. Zákonná povinnost kraje poskytovat metodickou pomoc se nepochybně vztahuje i k vyřizování konkrétních dotazů zástupců obcí.

Důležité styčné body působnosti obcí a krajů představuje rovněž **hospodaření obcí a nakládání s jejich majetkem**. Zmíňme například možnost obce použít k dočasnému krytí schodku svého rozpočtu bezúročnou návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce²². Kromě toho jsou zákonem předpokládanou součástí příjmů obecního rozpočtu i dotace z rozpočtu kraje.

Povinností obce ve vztahu ke kraji je požádat o **přezkoumání hospodaření** obce za uplynulý kalendářní rok. Obec o to může žádat příslušný krajský úřad anebo zadat takové přezkoumání auditorovi či auditorské společnosti²³. Kraj přezkoumává hospodaření obce ve své přenesené působnosti, a to podle zvláštního zákona²⁴. Pokud si obec k přezkumu svého hospodaření vybere auditora, nic ji neomezuje ve výběru z příslušného seznamu, který vede Komora auditorů.

Pokud obec nepožádá o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad ani nezadá přezkoumání auditorovi, má zákonnou povinnost přezkoumat její hospodaření krajský úřad. Ten také musí přezkum dokončit v přiměřené lhůtě tak, aby obec mohla splnit svou zákonnou povinnost a projednat výsledek přezkoumání hospodaření za uplynulý rok do 30. června následujícího roku. Výstupem této kontroly je závěrečná zpráva o výsledku přezkoumávání. Obec musí přijmout opatření k nápravě případných nedostatků a předat o tom informaci přezkoumávacímu orgánu.

Další oblast vztahů obcí a krajů souvisí s **územním plánováním**²⁵, neboť je důležité, aby územní plány obcí byly v souladu s územně plánovací dokumentací kraje – tzv. **zásadami územního rozvoje**. Obce by měly důsledně uplatňovat svá práva již v řízení o zásadách územního rozvoje a jejich změnách (například podávat odůvodněné námitky proti jejich návrhu). Naopak při pořizování územních plánů obcí lze využívat metodickou pomoc krajů tak, aby byl potřebný soulad územně plánovací dokumentace obou stupňů zabezpečen již ve fázi jejich přípravy.

Zmínit lze dále povinnost obce **informovat kraj o vydaných nařízeních** v přenesené působnosti; obec konkrétně musí zaslat nařízení neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu²⁶.

V případě, že má obec problémy s řádným výkonem přenesené působnosti (třeba nedostatek odborně vybavených úředníků), lze využít institut tzv. **veřejnoprávních smluv**. V praxi to znamená, že obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Podmínkou platnosti veřejnoprávní smlouvy je také **souhlas krajského úřadu**²⁷.

A pozor, v případě, že orgán obce nevykonává řádně přenesenou působnost, má krajský úřad pravomoc rozhodnout, že pro takovou obec bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat **pověřený obecní úřad** daného správního obvodu. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku k výkonu přenesené působnosti²⁸.

Obec má vůči krajskému úřadu **oznamovací povinnost**, nastane-li pokles počtu členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků. Tato skutečnost je důvodem pro vyhlášení nových voleb do zastupitelstva obce, přičemž návrh na jejich vyhlášení musí starosta dotčené obce učinit v souladu s volebním zákonem vůči Ministerstvu vnitra právě prostřednictvím krajského úřadu, a to do 30 dnů ode dne, ve kterém tento důvod vznikl²⁹.

Jistou možnost ovlivnit fungování obecního úřadu v personální rovině má ředitel krajského úřadu, jehož souhlas je podmínkou pro **jmenování a odvolání tajemníka** obecního úřadu³⁰. Pokud by starosta jmenoval nebo odvolal tajemníka obecního úřadu bez souhlasu ředitele krajského úřadu, byl by takový akt neplatný. Souhlas ředitele krajského úřadu se vydává

22) § 7 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

23) § 42 zákona o obcích

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

25) § 5 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)ozdějších předpisů

26) § 12 odst. 6 zákona o obcích

27) § 63 zákona o krajích

28) § 65 zákona o obcích

29) § 90 zákona o obcích a § 58 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

30) § 103 odst. 3 zákona o obcích

ve správním řízení a měl by plnit roli určité garance odborných i osobních kvalit konkrétního kandidáta na funkci tajemníka.

Dalším projevem nepřímé kontroly ředitele krajského úřadu ve vztahu k obci je možnost starosty obce **svěřit komisi rady obce výkon přenesené působnosti** v určitých věcech, a to po projednání s ředitelem krajského úřadu. V takovém případě se komise rady stane orgánem obce³¹.

Vedle zmíněného přezkumu hospodaření má kraj také přímý dozor a kontrolu nad přenesenou působností obce. Na podkladě **dozoru**³² nad zákonností nařízení obce má krajský úřad pravomoc pozastavit stanoveným postupem účinnost nařízení a podat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Stejně tak je krajský úřad oprávněn zrušit usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce v přenesené působnosti, pokud obec po výzvě krajského úřadu nezjedná nápravu shledaných pochybení. **Kontrolu** přenesené působnosti³³ vykonávají rovněž krajské úřady. Kontroluje se, zda obec při výkonu přenesené působnosti dodržuje zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

15.4 Regionální rozvoj – vzájemné vztahy v regionu

15

Na široký pojem regionálního rozvoje se teď podívejme ve světle zvláštního zákona³⁴. Jeho cílem jsou podmínky podpory regionálního rozvoje v podnikání, cestovním ruchu, infrastruktuře, dopravní obslužnosti a dalších oblastech.

V krajském rozpočtu se vyčleňují peníze na uskutečňování programu **rozvoje územního obvodu kraje** v rozsahu, který schválí zastupitelstvo kraje. Na finanční podporu poskytovanou podle zmíněného zákona **není právní nárok**. Příjemci finanční podpory mohou být sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé a ostatní právnické osoby. Požadují o podporu zároveň s projektem, kterým se má opatření v duchu programu rozvoje územního obvodu kraje uskutečnit. Finanční podpora se poskytuje ve formě dotací (například obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch), úvěrů se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti, popřípadě návratných finančních výpomocí³⁵.

V intencích zmíněného zákona rovněž fungují tzv. **regionální rady regionů soudržnosti**, které jsou právníckými osobami působícími v rámci tzv. celků

NUTS II. Těmi je celé území republiky rozděleno na osm přibližně stejně velkých a stejně zalidněných území tzv. regionů soudržnosti (ty odpovídají územním statistickým jednotkám NUTS II; byly vytvořeny tak, aby bylo pro celou Evropskou unii dosaženo srovnatelnosti jednotlivých statistických celků podle stanoveného rozmezí počtu obyvatel). Konkrétně jde o **regiony soudržnosti**

- Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje,
- Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,
- Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina,
- Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

Hlavním úkolem regionálních rad je v rámci příslušných regionů soudržnosti řídit tzv. **regionální operační programy**, jejichž prostřednictvím přicházejí do České republiky dotace z Evropské unie.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje výslovně předpokládá, že obce budou v samostatné působnosti spolupracovat s krajem, na jehož území se nacházejí, při přípravě a realizaci programu územního rozvoje kraje. Obce rovněž patří v praxi k nejčastějším žadatelům o poskytnutí dotací z regionálních operačních programů. V té souvislosti je ovšem nesmírně důležité dbát na dodržení všech podmínek poskytnuté dotace (která je samozřejmě účelově vázána). V případě, že je obec poruší, hrozí jí sankce za tzv. **porušení rozpočtové kázně**.

Časté otázky

1. Existuje mezi krajem a obcí vztah nadřízenosti a podřízenosti? Ano, avšak pouze při výkonu státní správy, respektive v souvislosti s obcí vedeným správním řízením (v samostatné i přenesené působnosti). Krajský úřad je v tomto případě tzv. nadřízeným správním orgánem orgánu obce a přísluší mu například rozhodnout o podaném odvolání proti rozhodnutí obce.

31) § 103 odst. 4 písm. c), § 122 odst. 2 a § 5 odst. 3 zákona o obcích

32) § 125 a násl. zákona o obcích

33) § 129 a § 129b zákona o obcích

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

35) § 7 zákona o podpoře regionálního rozvoje

2. Je možné obracet se jménem obce na kraje s žádostí o poskytnutí odborné pomoci? Ano, kraje mají dokonce zákonnou povinnost poskytovat obcím odbornou a metodickou pomoc³⁶. Tento úkol zákon svěřuje krajským úřadům a týká se záležitostí spadajících do přenesené působnosti obcí. Samozřejmě nic vám nebrání obrátit se na kraj i v záležitosti obecní samosprávy. Neformální, právně nezávazné konzultace se obcím běžně poskytují.

3. Jak se bránit proti nezákonnému opatření kraje v přenesené působnosti? Možným řešením je podat podnět k doзору a kontrole věcně příslušnému ministerstvu, do jehož odvětvové působnosti spadá příslušné opatření orgánu kraje.

36) § 67 odst. 1 písm. c) zákona o krajích

Související předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů
- zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí

Literatura a užitečné odkazy

- Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha, Wolters Kluwer, 2010, s. 392.
- Kryštof, L., Průša, L., Mik, A., Kraje v České republice, in Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010, Svaz měst a obcí ČR, Praha 2010
- Strukturální fondy <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Uvodni-strana>

16 Obce a Evropská unie

Mgr. František Lukl, MPA

Ing. Oldřich Vlasák

Zájem představitelů obcí dozvědět se něco podstatného o Evropské unii nepochybně hodně souvisí nejen s evropskými fondy, ale i s evropskou legislativou. Aby ne, když přibližně šedesát procent veškerých závazných evropských pravidel se uskutečňuje na úrovni místních samospráv. Vstup do Evropské unie zasáhl naše města a obce opravdu ve značné míře. Je proto na místě zopakovat si fakta známá a doplnit ta, která nám třeba dosud unikala.

Evropskou unii dnes tvoří 28 evropských států s 507,7 miliony obyvatel, což je asi 7,3 % světové populace. Nejde o typickou mezinárodní organizaci, neboť část národních kompetencí jsme vstupem do Evropské unie přenesli na její orgány.

16.1 Evropská unie a její instituce

Základním principem fungování Evropské unie (EU) je sdílení některých pravomocí, které byly dříve v kompetenci jednotlivých členských států. Proto vznikly společné instituce. Jádrem institucionálního rámce tvoří **sedm orgánů** EU¹: Evropský parlament, Evropská rada, Rada Evropské unie, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Kromě toho existují poradní a další instituce². Globální priority EU určuje Evropská rada, na jejímž zasedání jednají hlavy členských států a čelní představitelé Unie. Občany členských států zastupují přímo volení poslanci Evropského parlamentu. Evropská komise střeží zájmy Evropské unie jako celku; její komisaři jsou jmenováni jednotlivými členskými státy. Vlády členských států hájí své zájmy v Radě Evropské unie.

Evropský parlament

Tvoří ho volení zástupci jednotlivých členských zemí – poslanci, kteří se volí v přímých volbách. Jejich funkční období je pětileté a hlavním posláním je hájit zájmy členského státu. Evropský parlament má od voleb v květnu 2014 celkem 751 poslanců, z České republiky je jich 21. Evropský parlament je zákonodárným orgánem, který společně s Radou EU projednává



a schvaluje právní předpisy EU a také společně projednává a přijímá rozpočet EU. Má též funkci kontrolní, neboť dohlíží na další orgány EU, především na Evropskou komisi. Evropský parlament také schvaluje Evropskou komisi jako celek, může jí také vyslovit nedůvěru. Lisabonská smlouva posílila vliv Evropského parlamentu, když rozšířila okruh politických oblastí, ve kterých rozhodují společně s Radou EU. Jde především o zemědělství, energetiku, imigrace či finanční prostředky EU. Úsměvy na tváři občanů a vrásky na čele finančníků kreslí věčné stěhování plenárních zasedání mezi Brusel a Štrasburkem.

Rada Evropské unie

Často se chybně zaměňuje s Radou Evropy³, která není vůbec orgánem EU, nebo také Evropskou radou. Mezi hlavní kompetence Rady EU patří schvalování zákonů EU, koordinace hlavních směrů hospodářských politik členských států EU, schvalování rozpočtu EU, podepisování dohod mezi EU a dalšími zeměmi, nebo koordinace spolupráce mezi soudními

1) Článek 13 Smlouvy o Evropské unii

2) http://cs.wikipedia.org/wiki/Evropská_unie

3) Rada Evropy je mezivládní organizace s 47 členskými zeměmi, nejvýznamnějším dokumentem je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a nejvýznamnější institucí je Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku.

orgány a policejními složkami členských států. Rada EU nemá stálé členy. Členské státy vysílají na jednotlivá jednání toho ministra, který má v gesci téma, jež bude předmětem projednání.

Evropská rada

Setkání vrcholných představitelů členských států EU – to je zasedání Evropské rady, která má za úkol stanovit obecný politický směr a priority EU. Na půdě Evropské rady se také řeší citlivé politické otázky unijního i mezinárodního charakteru. Evropská rada se schází čtyřikrát do roka, zpravidla v Bruselu, a kromě zmiňovaných vrcholných představitelů členských zemí EU se zasedání účastní také předseda Evropské komise a vysoká představitelka pro zahraniční a bezpečnostní politiku.

Evropská komise

O ní je nejvíce slyšet, považuje se za jeden z hlavních orgánů Evropské unie. Je typickým výkonným orgánem, který hájí zájmy Společenství jako celku. Hlavní pravomocí je příprava návrhů nových evropských právních předpisů a uskutečňuje také jednotlivé politiky EU. Spravuje rozpočet EU a přerozděluje finanční prostředky, dohlíží spolu s Evropským soudním dvorem na dodržování evropského práva a reprezentuje Evropskou unii navenek. Evropská komise má 28 členů, stejně jako je členských zemí EU. Sídlo Evropské komise je v Bruselu a v Lucemburku. V každé členské zemi má své kanceláře, které známe pod pojmem Stálé zastoupení Evropské komise. V souvislosti s Evropskou komisí se setkáte také s institucí nazvanou **Generální ředitelství**. Jde o odborný administrativní útvar, funkčně zhruba odpovídající našim ministerstvům. Jejich počet je 36 a dělí se podle oblasti zaměření. Ve vztahu k obcím je nejvýznamnější **Regio**, jež se stará o regionální politiku.

Z pohledu českých samospráv je významný také **Výbor regionů**, kde má své zástupce i Svaz měst a obcí ČR. Výbor regionů, složený z 535 zástupců regionálních a místních samospráv členských zemí, má právo být konzultován ve všech nově navrhovaných politikách týkajících se samospráv. 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 ČR a Asociací krajů ČR, schválených vládou ČR. Zástupcem ČR se tak lze stát na základě aktivní práce v národních asociacích.

Z dalších orgánů EU zmiňme **Soudní dvůr EU** a **Účetní dvůr**. K institucím EU pak řadíme například Evropskou centrální banku, Evropského veřejného ochránce práv nebo také Evropský hospodářský a sociální výbor.

16.2 Politiky Evropské unie a jejich ovlivňování

Při prvním pohledu na evropské instituce se EU jeví jako velký nedostupný byrokratický komplex rozsáhlých mramorových a skleněných budov s nekonečnými chodbami. Při letmém pohledu na evropský rozpočet můžeme 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 – primární právo, směrnice a nařízení EU – 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 EU.

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 podpory, přes dopravu, zemědělství, životní prostředí, udržitelný rozvoj až po sociální oblast, kulturu, vzdělávání, regionální rozvoj, místní finance, místní volby a mnohé další oblasti⁴.

4) Mátl, O., Jabůrková, M., Nováková, G. a Vlasák, O., Naše obce a města v Evropské unii. s 27 a následující

Evropská legislativa také reguluje veřejnou podporu, což může mít dopady v místní a regionální ekonomice, protože obce jako poskytovatelé podpory z veřejných prostředků se mohou potenciálně dostat do konfliktu s pravidly EU týkajícími se limitů poskytování veřejné podpory.

Z praxe: Příkladem města, jehož se politika hospodářské soutěže Společenství nepříjemně dotkla, je Malmö. Toto švédské město vyslalo výběrové řízení na zdravotní služby, za jejichž poskytování je odpovědné. Zadávací dokumentace však jasně nespecifikovala, 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 eur.

Obcí 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 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. Také 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 EU v sociální oblasti zahrnují problematiku rovnosti mužů a žen, politiku nediskriminace, volného pohybu 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.

Z praxe: Pokud jde o rovnost mužů a žen, vliv práva Společenství na místní samosprávu 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 k nároku 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.

Vyjasňování dopadů práva EU a jeho ovlivňování, nebo chcete-li lobbování, vyžaduje velké množství práce. Což se neobejde bez odborníků. Lobbovat je třeba v první řadě u připravované evropské legislativy; ta často směřuje k omezení kompetencí samospráv ve prospěch trhu a může ohrozit rozvoj území zvýšením administrativní náročnosti a byrokratizací procesů. Stejně tak je nutné lobbovat v případech už přijaté evropské legislativy, a to při převodu (transpozici) do národních zákonů a při jejich uplatňování. Vlády členských států totiž jdou často nad rámec příslušných směrnic a stanovují tvrdší požadavky.

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 cesta k programům Unie podporujícím mezinárodní spolupráci měst otevřela plně. V období 2007 až 2013 se town-twinningové aktivity financovaly v rámci programu „Evropa pro občany“, který podporoval jak jednorázové setkání občanů partnerských měst, tak dlouhodobější tematicky zaměřené projekty sítí partnerských měst. Nyní byl zahájen program „**Evropa pro občany 2014–2020**“. Každý rok využívá této podpory více

než tisíc projektů měst a obcí ze všech členských zemí Evropské unie. Program je dostupný také malým městům a obcím, a to i díky administrativní nenáročnosti a finanční dostupnosti.

Při podpoře twinningu v České republice plní **Svaz měst a obcí ČR** 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. 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 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 Japonsku. Přehled o tom, jaká je situace v partnerství českých měst, lze najít v nové publikaci *Současné trendy v partnerství měst a obcí* nebo v Kanceláři Svazu měst a obcí ČR. 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.

16.4 Evropské fondy

V České republice se asi nenajde obec, která nemá zkušenosti s čerpáním evropských fondů. Finanční přínos těchto zdrojů určitě nikdo nepochybuje. Náročný proces administrace, nejednotnost metodik jednotlivých operačních programů, škála různých kontrol, velká fluktuace zaměstnanců odpovědných za administraci projektů nebo dokonce kriminalizace čerpání však dobrému zvuku fondů nepřispěla. Věříme, že tato negativa jsou už minulostí spjatou s Evropskými fondy období 2007–2013. S možností jejich využití se budeme setkávat až do roku 2016, nicméně už v minimálním objemu.

S novým rozpočtovým obdobím Evropské unie přichází i nové období Evropských fondů 2014–2020, které se souhrnně nazývají **Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF)**.

Pojďme si udělat jasno, jaké je základní rozdělení těchto fondů podle potřeb obcí. Evropská unie disponuje těmito hlavními fondy:

1. Strukturální fondy (SF)

a) **Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)**

b) **Evropský sociální fond (ESF)**

2. Fond soudržnosti (FS)

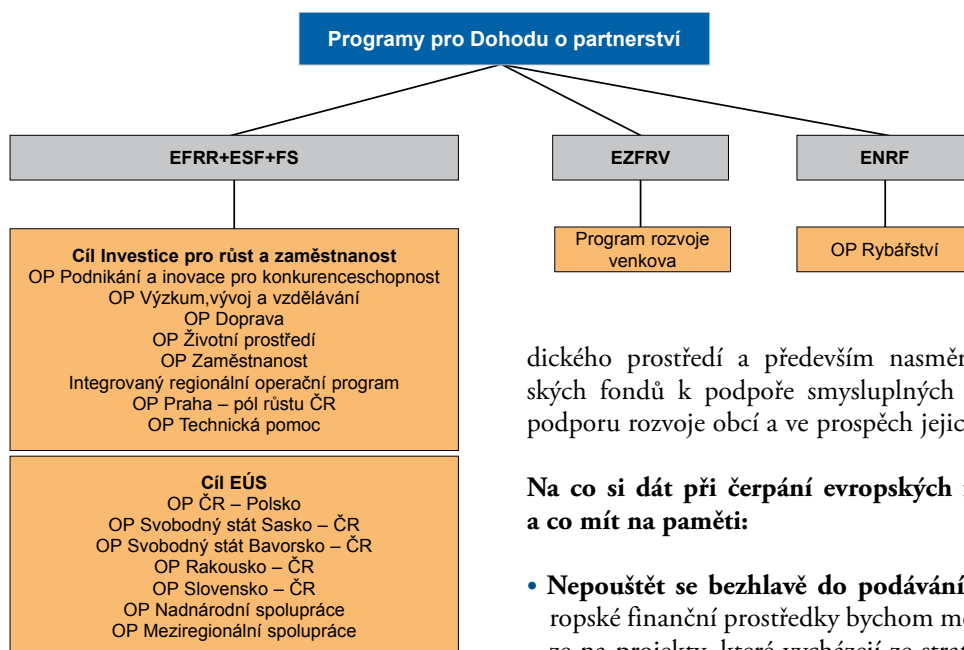
Nejspíš jste se setkali také s dalšími fondy jako **Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV)** či **Evropským rybářským fondem (ENRF)**. Mezi evropské fondy řadíme i ty, které poskytují pomoc státům, které jsou kandidáty na vstup do EU – fondy tzv. předvstupní pomoci a zároveň fondy EU poskytují pomoc velmi chudým a zaostalým zemím. Pro možnost podpory projektů v obcích jsou však klíčové právě Evropské strukturální a investiční fondy. Jsou totiž hlavním nástrojem **evropské politiky hospodářské, sociální územní soudržnosti**. Mají sloužit k podpoře hospodářského růstu členských zemí, podpoře vzdělanosti či regionálního rozvoje. Jde o princip solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj chudších států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel celé Evropské unie.

Strukturální fondy (SF) jsou určeny pro chudší anebo jinak znevýhodněné regiony (například venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti, oblasti s geografickým nebo přírodním znevýhodněním, jako jsou ostrovy, hornaté oblasti, řídké osídlené oblasti a pohraniční regiony). Peníze ze SF se čerpají v rámci několikaletých cyklů, tzv. **programových období** (minulé 2007–2013 a nové 2014–2020) a na základě definování jasných cílů a priorit⁵. Největším objemem finančních prostředků disponuje **Evropský fond regionálního rozvoje** a svým zacílením se zaměřuje na modernizaci a posilování hospodářství. Podporují se z něho investice v oblasti silnic, železnic, odstraňování ekologických zátěží, rozvoj a obnova sportovních areálů, rekonstrukce kulturních památek, výstavba či oprava infrastruktury. **Evropský sociální fond** podporuje neinvestiční projekty, jako je například rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, menšiny či informační technologie.

Fond soudržnosti je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoliv regionů. Podporuje velké infrastrukturní projekty, jako dálnice, silnice 1. třídy či železnice. Česká republika je také příjemcem finančních podpor z tohoto fondu.

Základním stavebním kamenem Evropských strukturálních a investičních fondů EU pro období 2014 až 2020 je **Dohoda o partnerství**.

5) <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/fondy-eu/informace-o-fondech-eu>



Obce mohou čerpat z jednotlivých operačních programů, s výjimkou OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, Programu rozvoje venkova a OP Rybářství. Ve všech ostatních se promítá urbaní dimenze a územní dimenze. Ta představuje část souboru všech navržených intervencí směřovaných do městského či obecního – urbaního prostoru. Stěžejní je zde **Integrovaný regionální operační program**. Obce mohou čerpat na základě individuálních výzev v jednotlivých operačních projektech nebo v rámci integrovaných přístupů.

Mezi integrované přístupy řadíme:

- **Integrované územní investice (ITI)**, které se budou realizovat v osmi metropolitních oblastech (Pražské, Brněnské, Ostravské, Plzeňské, Olomoucké, Hradecko-pardubické, Ústecko-chomutovské a Olomoucko-prostějovské). Jejich podporou je naplněna povinnost minimální alokace na udržitelný rozvoj měst ve výši 5 % podílu z EFRR,
- **Integrované plány rozvoje území (IPRÚ)**, které zabezpečují rozvoj sídelních aglomerací pro ostatní krajská města kromě standardních individuálních projektů,
- **Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD)**, který se uplatňuje ve venkovském prostoru prostřednictvím místních akčních skupin, kdy součástí mohou být i města menší než 25 tisíc obyvatel.

Svaz měst a obcí ČR prosadil, aby poměr mezi nástroji integrovanými a individuálními byl ve výši 1/3 – 2/3 ve prospěch individuálních projektů. Účast zástupců obcí a měst v platformě Stálé regionální konference v Radě pro ESIF dává dobrou výchozí pozici k odstranění byrokratické zátěže, nastavení jednotného meto-

dického prostředí a především nasměrování evropských fondů k podpoře smysluplných projektů pro podporu rozvoje obcí a ve prospěch jejich obyvatel.

Na co si dát při čerpání evropských fondů pozor a co mít na paměti:

- **Nepouštět se bezhlavě do podávání žádostí.** Evropské finanční prostředky bychom měli žádat pouze na projekty, které vycházejí ze strategických dokumentů obce, jako jsou plán rozvoje obce nebo akční plán. A ty by měly být v souladu se strategiemi mikroregionů či krajů.
- **Mít dobrého manažera projektu.** Dobrého zde znamená – prověřeného, spolehlivého, který není anonymním zaměstnancem neznámé agentury. Těch se rojí jako hub po dešti. Debatujte o těchto zkušenostech v rámci mikroregionu, požádejte o pomoc svou místní akční skupinu.
- **Zvažte ekonomické dopady finanční spoluúčasti obce a otázku tzv. předfinancování.** Většina projektů se musí předfinancovat z vlastních či úvěrových zdrojů. Teprve po úspěšné realizaci projektu se dotace poskytnou. Finanční řízení projektu je stejně důležité jako projekt samotný. Nezanedbatelnou otázkou jsou provozní výdaje projektu. S těmi musíte kalkulovat v nastavení rozpočtového výhledu obce.
- **Otázka udržitelnosti projektu je klíčová.** Úspěšné sepsání projektu, kvalitní realizace a získání dotace je pouze začátkem. Po dobu pěti let musí projekt splňovat kritéria, ke kterým jste se v projektu zavázali. Ta bedlivě sledují kontrolní orgány a při nesplnění hrozí vrácení dotace včetně sankce.
- **Spolupráce, konzultace, výměna zkušeností.** Mnohonásobně lepší, praktičtější a úspěšnější než brožury, semináře či lákavé nabídky zprostředkovatelských firem je zkušenost vašich kolegů z okolních obcí. Inspirujte se, debatujte a realizujte společné projekty. Platforma Svazu měst a obcí ČR je tou nejlepší cestou.

Časté otázky

1. Může obec, která není součástí žádné metropolitní oblasti ani místní akční skupiny, čerpat evropské fondy? Těžištěm využití ESIF jsou i nadále

individuální projekty, na které jsme byli zvyklí z období Evropských fondů 2007–2013. Jednotlivé řídicí orgány operačních programů vypisují výzvy, do kterých při splnění podmínek lze podávat své projekty.

2. Jak je to s programem rozvoje venkova, který administroval SZIF a ze kterého byla v období 2007–2013 podporována výstavba čistíren odpadních vod? Nově jsou tyto aktivity zahrnuty do OP Životní prostředí a Integrovaného regionálního operačního programu.

3. Co se rozumí udržitelností projektu? Udržitelnost je doba, po kterou musí příjemce podpory udržet výstupy projektu. K udržení výstupů projektu se příjemce podpory zavazuje ve smlouvě o financování. V ní každý operační program blíže specifikuje dobu udržitelnosti. Efekty projektu se musí udržet v nezměněné podobě zpravidla po dobu pěti let ode dne ukončení jeho fyzické realizace.

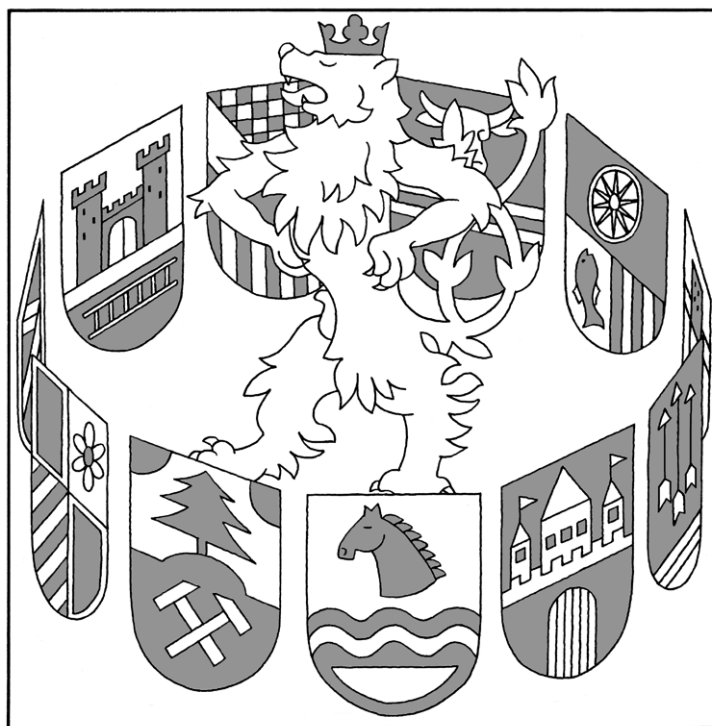
Užitečné odkazy

- Evropská unie on-line http://europa.eu.int/europedirect/about_cs.htm
- (Informační portál EU) www.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) <https://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) www.eurocities.eu
- Informace o fondech EU – www.strukturalni-fondy.cz
- Informace o veřejné podpoře – <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>

17 Jak mohou obce a města postupovat společně

Jaromír Jech

Úvodem nelze jinak než připomenout větu, která s menšími obměnami po celém demokratickém světě dala vzniknout asociacím obecních samospráv: „Stát jen přidává práce, ale peněz ne.“ Ta okřídlená věta zazněla na našem území už v roce 1907, a to v Kolíně na zasedání I sjezdu Svazu českých měst 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 vždy otázky veřejné správy od počátečních návrhů společně, 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. Třebaže v našich končinách od roku 1989 uplynulo čtvrtstoletí, stále ještě můžeme pozorovat pozůstatky dřívějšího vrchnostenského přístupu státu, který byl navyklý poroučet svým detašovaným pracovištím, národním výborům. Stále přezívá názor, že „ty dole je nutné řídit, usměrňovat“, zažité neblahé návyky sice mizí, ale pomalu. Aby přestaly strašit úplně, je věcí nás všech, volených zastupitelů i úředníků. Vůle na obou stranách k tomu naštěstí 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 byla Dohoda o spolupráci, uzavřená mezi vládou České republiky a Svazem měst a obcí ČR dne 22. července 2005.

Obce mají úkoly jak v oblasti samostatné působnosti, tak i v oblasti státem přenesené působnosti. Praktické uplatňování zákonů a předpisů se 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 i kraje, zejména krajská administrativa, 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 i evropská legislativa. Problematika obcí v systému veřejné správy sice zůstává na národní úrovni, ale celá řada směrnic má na obce nesporný vliv (*více o tom v kapitole 16 této příručky*). Přímý vliv 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 pravidla při zadávání veřejných zakázek, přes dodržování zásad tzv. veřejné podpory, až třeba po plnění limitů při pořizování ekologických vozidel hromadné dopravy. V zemích, kde mají obce největší podíl kompetencí v rámci veřejné správy, se odhaduje, že přímý i nepřímý vliv evropských směrnic na obce bude vzrůstat.

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 samotná Rada evropských obcí a regionů (CEMR).

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 zaměřená k jednomu cíli. 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 většinu měst i statutárních měst a které řeší na celostátní úrovni veškeré obecné otázky, 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 je možné zařadit i Sdružení místních samospráv ČR (SMS ČR), vzniklé v roce 2008, zaměřené převážně na ekonomické problémy malých obcí. V posledním období přistoupila do SMS ČR i některá města, včetně statutárního města Zlín.

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 v tomto ohledu zdrženlivější.

Nejvíce rozšířenou formou meziobecní spolupráce jsou **dobrovolné svazky obcí (mikroregiony)**. Obce je zakládaly většinou proto, aby mohly společně usilovat o finance, a to jak z domácích zdrojů, tak ze zahraničí. V „pradávné“ minulosti například z programů SAPARD a předstrukturálních fondů, poté šlo o finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie. Důvodem společného zájmu mohlo být například budování společné skládky odpadů, vodovodu, rozvodu plynu. Na většině území České republiky bylo pojitkem mezi obcemi vytváření podmínek pro rozvoj turistického ruchu. A to v měřítku spíše krajském, například Sdružení krkonošských obcí (svazek zasahuje dokonce do území dvou krajů, Libereckého a Královéhradeckého, protíná pět území obcí s rozšířenou působností), či vysloveně lokálním, jako je třeba Ladův kraj na Říčansku.

Při výčtu forem spolupracujících obcí bychom neměli zapomínat na jednu, která sice nezapojuje do vztahů výlučně úroveň místní samosprávy, ale je významná a ve většině případů i pro danou oblast přínosná. Jde o evropskou myšlenku, o **místní akční skupiny (MAS)** skládající se ze tří neopominutelných partnerů: místní samosprávy (obcí), neziskového sektoru a sektoru podnikatelského. Právě podpora aktivit všech tří sektorů pomáhá udržet a rozvíjet životaschopný venkov, který představuje více než 80 % území našeho státu. V praxi se více než často setkáváme s tím, že aktivní starostové často pracují, mnohdy nad rámec svých povinností, pro svoji obec současně v dobrovolném svazku obcí i v MAS. Dobrovolné svazky obcí i MAS mají své specifické cíle. Obce jsou ze zákona odpovědné za svůj rozvoj, budování infrastruktury a veřejné služby pro své občany, například ve školství. Obce nemohou tyto povinnosti přenášet na jiné subjekty, respektive musí mít, v případě svěřením jiným subjektům (dobrovolným svazkům obcí), kontrolu nad jejich naplňováním. Cílem MAS je rozvoj tzv. místního partnerství. Jsou výborným nástrojem doplňujícím aktivity veřejné správy, přičemž slouží především menším sídlům, tedy obcím.

17.2 Svaz měst a obcí České republiky

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 zaměstnanců kanceláří Svazu je podstatou existence naší národní asociace obcí, stejně tak, jako v mnoha demokratických zemích světa.

Ze členství ve Svazu nemá nikdo okamžitý hmotný zisk. Je však předpokladem k tomu, že máte možnost sami ovlivňovat věcnou i finanční legislativu do podoby, která vám umožní lépe svoji obec spravovat, rozvíjet ji podle volebních plánů, kterým vaši občané dali svůj hlas.

Předchůdcem Svazu měst a obcí České republiky (dále jen Svaz) byl již zmíněný Svaz českých měst království Českého, založený v roce 1907 v reakci na v roce 1905 ustavené obdobné sdružení měst německých. V období tzv. první republiky byl svaz měst a obcí velice aktivní, a to až do okupace v roce 1939. Krátké poválečné svobodné období ukončil rok 1948, kdy byla samospráva obcí v podstatě zrušena. Vznikla síť různých stupňů národních výborů, dirigovaných státem, respektive komunistickou mocí. Obnovení činnosti samosprávných obcí po roce 1989 bylo i impulsem k opětovnému založení a zahájení činnosti Svazu v podobě, jak ji známe i dnes¹.

Svaz je celonárodní asociací místních samospráv, která má své nezastupitelné místo na domácí politické scéně a zároveň má své zastoupení i v evropských institucích a prostřednictvím nich pak i celosvětových organizací územních samospráv. Jde o organizaci nepolitickou, dobrovolnou a nevládní. Členy Svazu jsou obce ve smyslu zákona o obcích. Podle svazových stanov jsou členy obce jako takové, nejde tedy o sdružení starostů či primátorů, byť právě oni jsou představiteli obcí a měst, kteří se nad rámec starostí o svou obec věnují společným problémům samosprávy. K 31. srpnu 2014 zahrnoval Svaz 2561 členských měst a obcí, v nichž žije více než 8 milionů obyvatel, což je asi 77 % občanů České republiky. K 1. lednu 2014 není z 26 statutárních měst členem Svazu pouze jediné, a to Teplice. Z 576 měst jich je ve Svazu 421, tedy 73,09 %, z 5439 obcí je členem 1927, tedy 35,43 %, a nakonec z 212 městysů, které pro svazové uspořádání (hlavně placení svazových příspěvků) spadají pod Komoru obcí, jich je ve Svazu 127, čili 59,9 %. Z těchto údajů lze odvodit, že ve Svazu stále ve větší míře chybějí především obce, a to ke své škodě, protože většina služeb, které Svaz svým členům poskytuje, je určena právě jim.

Mezi stále sledované základní cíle patří zachování jednotného Svazu, jako silného partnera, vůči vládě České republiky, Parlamentu České republiky a v některých případech i krajům. Po vstupu do Evropské unie nabyla na významu i jednotná svazová politika, zejména vůči orgánům EU.

Obce jsou často členy jak Svazu s celorepublikovou působností, tak dalších sdružení. Svaz přitom 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 týkajícím se místní samosprávy, kde je řádným připomínkovým místem. Podle principu tzv. dobrého vládnutí má uzavřenou **Dohodu o spolupráci s vládou České republiky**. Ta obsahuje základní principy spolupráce na domácím poli i 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 aktivním členem Rady evropských municipalit a regionů (CEMR), je také i členem světové organizace Spojených měst a místní samosprávy (UCLG). Svaz spolupracuje s Výborem regionů Evropské unie (CoR), má své zástupce z řad členů obecní samosprávy v Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy (CLRAE). Mezi svazovými prioritami je i pomoc rozvoji samosprávné demokracie v zemích bývalého sovětského bloku.

Vnitřní struktura Svazu²

Sněm je nejvyšším orgánem Svazu a svolává se jednou za dva roky. Právo zúčastnit se má každá členská obec, každý člen tak má možnost přímo ovlivnit směřování Svazu.

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

Předsednictvo koordinuje činnost v období mezi zasedáními Rady.

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

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

1) Svaz měst a obcí očima století, 2007

2) Stanovy Svazu a Výroční zpráva Svazu

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

Svazové komise jsou poradními orgány Předsednictva. Jejich práce je základem svazové činnosti. Jde o společnou práci představitelů obcí (každá z komor má právo na zastoupení třemi svými zástupci, desátým je delegát Výboru městských částí a obvodů) a odborných garantů ze svazové Kanceláře, disponujících příslušným odborným vzděláním, většinou právního charakteru. V současnosti působí pod záštitou Svazu celá řada komisí – mezi nejdůležitější patří komise bezpečnostní, bytová, cestovního ruchu, dopravní, energetická, finanční, informatiky, kulturní, legislativní, majetková, pro zdravotně postižené občany, regionální, sociální, školská, 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, pro problematiku sociálního začleňování a další, které se zakládají podle aktuálních potřeb.

Kancelář Svazu je od XIII. Sněmu Svazu v září 2013 samostatnou organizační složkou Svazu. V jejím čele stojí výkonný ředitel. Dělí se na pět oddělení:

- **Legislativně-právní oddělení** je stěžejním odborným úsekem. Na základě převažujících názorů představitelů obcí, získávaných především z jednotlivých svazových komisí a pracovních skupin, podává připomínky k návrhům právních předpisů, které se dotýkají obcí. Vyjednává o nich na jednotlivých ministerstvech, ministerských pracovních skupinách a v Parlamentu. Prostřednictvím členství Svazu v CEMR ovlivňuje legislativní normy a politiky Evropské unie. Po odborné stránce zabezpečuje chod pracovních komisí Předsednictva Svazu a jednotlivých komor, vydává právní stanoviska a poskytuje členským obcím právní konzultace.
- **Oddělení vnitřních věcí** se stará po organizační a provozně-technické stránce o činnost orgánů Svazu a komisí Svazu, o akce pořádané Svazem (krajská setkání, finanční konferenci, odborné semináře, kulaté stoly atd.), vede evidenci obcí a provozně zajišťuje chod Kanceláře.
- **Ekonomické oddělení** zpracovává ekonomickou, účetní a daňovou agendu Svazu. Kompletuje účetní doklady a výstupy pro vnitřní orgány Svazu i pro externího auditora. Připravuje svazový rozpočet.
- **Oddělení vnějších vztahů** má na starosti mezinárodní spolupráci a regionální rozvoj včetně usku-

tečňování souvisejících projektů. Koordinuje účast zástupců Svazu v evropských institucích, připravuje podklady a poskytuje informace k čerpání evropských fondů. Aktivně ovlivňuje podobu regionální politiky s ohledem na zájmy měst a obcí. Poskytuje poradenství v partnerské spolupráci měst a pomáhá zprostředkovat nová partnerství, organizačně zabezpečuje návštěvy a studijní pobyty zahraničních delegací v ČR a akce s účastí zahraničních hostů.

- **Tiskové oddělení** je tu pro tzv. PR agendu a komunikaci s médii. Členům Svazu poskytuje informace prostřednictvím webových stránek, elektronického zpravodaje a tištěného měsíčníku Informační servis, který shrnuje nejdůležitější události za uplynulý měsíc s důrazem na legislativu. Spolupracuje na vydávání odborných publikací.

Kancelář pro projekty a vzdělávání (též Projektová kancelář), zřízená Sněmem Svazu v září roku 2013, je druhou samostatnou organizační složkou Svazu. Připravuje a realizuje strategické projekty Svazu, plní úkoly vyplývající ze Stanov, priorit a usnesení orgánů Svazu směřujících ke zlepšování nabídky a zkvalitňování služeb poskytovaných obcím. Jde zejména o podmínky pro vzdělávání volených představitelů a zaměstnanců měst a obcí, o rozvoj meziobecní spolupráce v České republice.

Projektová kancelář se člení na samostatné úseky podle zpracovávaných projektů. Úseky pak mají strukturu vymezenou příslušným projektem. Zaměstnanci Projektové kanceláře mají zpravidla pracovní smlouvy na dobu trvání příslušného projektu. V čele Projektové kanceláře stojí ředitel.

V roce 2013 uskutečnil Svaz dva systémové projekty:

- projekt Zkvalitnění výkonu činnosti zastupitelů a posílení kapacity místní samosprávy v České republice (Vzdělaný zastupitel, do 31. srpna 2013) o celkových nákladech zhruba 39 milionů Kč,
- projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (Podpora meziobecní spolupráce, od 1. května 2013 do 30. června 2015) o celkových nákladech zhruba 597 milionů Kč.

Zároveň Projektová kancelář připravila v roce 2013 úspěšně schválený projekt Odpovědný zastupitel pro otevřenou a hospodárnou obec (realizace od 1. ledna 2014 do 31. října 2015), celkové náklady zhruba 23 mil. Kč).

Financování svazových aktivit lze rozdělit do dvou základních okruhů. Základní svazová činnost, spadající svým charakterem pod Kancelář Svazu, pochází 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. Výjimkou je opakovaný účelový příspěvek ve výši zhruba 2,2 miliónu Kč na zahraniční aktivity, spojený zejména s problematikou členství naší republiky v EU a s dalšími zahraničními aktivitami.

Další podstatnou část příjmů Svaz získává od svých partnerů, kteří prostřednictvím Svazu nabízejí své služby obcím, to vše na bázi standardních transparentních smluvních podmínek. Chod Kanceláře pro projekty a vzdělávání zabezpečují především příslušné granty pro daný projekt. Je-li nutná finanční spoluúcast či úhrada některých doprovodných výdajů, čerpají se potřebné zdroje přímo ze svazového rozpočtu.

Z praxe – příklady postupů při vypracování svazových pozic a lobbování

*Modelovým a v podstatě nepřekonatelným příkladem, jak prosadit zájmy obcí, byla **příprava důležitého zákona o obcích³ a jeho novelizace**. Příprava sice probíhala již v letech 1998–2000 a 2001–2002, ale tento případ znamenal zlom v úspěšnosti legitimního a legálního 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 předšlo 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 představech, 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.*

*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 programovacích období Svaz podává připomínky, prosazuje zájmy svých členů. Tyto úspěchy může Svaz slavít také díky aktivní spolupráci s dalšími asociacemi samospráv z ostatních členských států EU a CEMR.*

Vedle úspěšných zásahů Svazu nechyběly případy, kdy Svaz přes veškerou argumentaci neuspěl, což samozřejmě nemůže být důvodem k rezignaci, ale k poučení pro další svazovou aktivitu. Podívejme se teď alespoň na tři aktuální důvody těžkostí při prosazování zájmů obcí a měst:

- *Uměle vytvořená virtuální realita boje proti korupci „za každou cenu“. Jako příklad lze uvést v praxi nefunkční zákon o zadávání veřejných zakázek či rozličné „protikorupční“ novely zákona o obcích.*
- *Stranická politika je při schvalování legislativy v Parlamentu České republiky nadřazena věcným argumentům. Jako příklad může sloužit nechvalně známá Sociální reforma I. Nebo tvrdošíjně prosazování širších kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k obcím, bez toho, aby se někdo zabýval následnou redukcí nesmyslného, přebujelého a neprovázaného kontrolního systému.*
- *Obce, respektive různé zájmové skupiny na obce navázané, nemají jednotný názor, mezi sebou navzájem bojují o svůj partikulární zájem. Je legitimní prosazovat pro sebe výhody, neměla by však chybět snaha pochopit i nárok druhých s vůlí najít nutný kompromis. Zajímavé přitom je, že v podstatě neexistují rozdílné věcné legislativní pohledy, téměř vždy jde „jen o peníze“. Příkladem budiž tvorba zákona o rozpočtovém určení daní či právě probíhající diskuse ohledně budoucího čerpání dotací, poskytovaných Evropskou unií, kdy se do „bojů“ zapojují i jiná uskupení než výlučně ta, která mají odpovědnost za výkon veřejné správy či poskytování veřejných služeb.*

17.3 Meziobecní spolupráce

Jako ve většině tzv. západních evropských zemí, i v bývalém Československu probíhala v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století integrace obcí do větších celků. V roce 1989 existovalo v České republice zhruba 3600 obcí, lépe řečeno sídel s vlastním místním či městským národním výborem. O čtyři roky později, v roce 1994, jsme již evidovali více než 6200 obcí. Současný počet zhruba 6250 obcí by však byl možná ještě vyšší, nebyť poněkud nedemokratického zákroku zákonodárců, kteří dalšímu dělení položili do cesty určitá legislativní omezení. Po čtyřiceti letech absence samosprávy, kdy komunistická státní moc diktovala národním výborům, co a jak mají dělat, zavládlo po převratu roku 1989 přesvědčení, že samosprávnost každé obce je z hlediska svobodného rozhodování to nejlepší.

Z pohledu rozvoje místní demokracie, prokazatelného pocitu sounáležitosti obyvatel se svou obcí, tomu tak skutečně je. Počet samostatných obcí je bohatstvím, které skutečně nelze ničím nahradit. Ostatně i Svaz ve své novodobé historii stojí jednoznačně za myšlenkou uchovat samostatnost všech obcí bez rozdílu. Na druhou stranu se stále více představitelů, především těch

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

nejmenších obcí, dostává do potíží, často pojmenovaných jako „nedostatečná ekonomická kapacita obce a s tím spojená neschopnost poskytovat občanům požadované veřejné služby“ a také jako „nemožnost zvládat v požadované kvalitě neustále rostoucí objem svěřovaných agend a přebujelou administrativu“. Četné jsou ovšem i výjimky, kdy velmi malé obce zvládají až neuvěřitelné věci zásluhou velmi schopných a obětavých starostů, starostek a dalších aktivních občanů.

Trend dalšího postupného slučování obcí můžeme v části Evropy sledovat do současnosti (například Nizozemí či Dánsko), jinde – především v západní a jižní části Evropy – zvolili cestu jinou. Podporují různé formy meziobecní spolupráce v podobě společenství obcí, či chceme-li po našem, dobrovolných svazků obcí. Touto cestou dokázaly obce při zachování své samostatnosti zefektivnit výkon veřejné správy, společným poskytováním veřejných služeb dokázaly pro své další potřeby uspořít významné finanční prostředky.

V České republice máme zaveden tzv. spojený model veřejné správy, proto jsme nuceni přistupovat k případné spolupráci při výkonu veřejné správy obezřetně a odlišovat „přenesený výkon státní správy“ od „samosprávy“. Pro první případ je v některých případech možné uzavírat tzv. veřejnoprávní smlouvy⁴, přenesená působnost však není zásadní pro myšlenku meziobecní spolupráce. V samosprávné oblasti, stejně jako při poskytování veřejných služeb, mohou obce spolupracovat v podstatě bez zásadních legislativních překážek⁵. Základem je vůle představitelů obcí domluvit se, dobrovolnost a důvěra.

V období od roku 1990 vzniklo na území České republiky více než 700 dobrovolných svazků obcí. Některé mířily k jednomu cíli, často třeba k vybudování vodovodu či zřízení skládky, mnohé se zabývají rozvojem turistického ruchu. Příklady dobré praxe je celá řada⁶. Některé svazky obcí ukončily činnost, protože cíle bylo dosaženo, jiné v činnosti pokračují i bez toho, že stát přestal činnost dobrovolných svazků programově podporovat.

Mnoho starostů v ČR se mohlo v uplynulých 25 letech na vlastní oči přesvědčit, třeba i návštěvou Francie, o smysluplnosti meziobecní spolupráce. Počali ji praktikovat se svými sousedy, až vznikl v roce 2013 požadavek analyzovat tuto formu spolupráce v našem prostředí a v případě souhlasu představitelů územní veřejné správy ji formalizovat, včetně státní finanční podpory. Tak vznikl (už v této kapitole příručky zmíněný) svazový projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Data, která projekt dodá, by měla být argumentem pro potřebné legisla-

tivní změny příslušných zákonů, a to jak věcných, tak i těch, které dodají spolupracujícím obcím či dobrovolným svazkům obcí finální protředky potřebné pro jejich profesionalizaci.

Potenciál dobrovolných svazků obcí je pro Českou republiku, pro její občany velkou nadějí. Při zachování samostatnosti obcí se mohou zkvalitnit jak veřejná správa, tak veřejné služby.

Časté otázky

1. Pokud by se naše malá ves přihlásila do Svazu měst a obcí a ročně platila přes dva tisíce korun, co za to získá? Hlavně získá možnost ovlivňovat legislativu a podílet se na rozvoji veřejné správy, v daném případě z pohledu praktických zkušeností starosty malé obce. Otázka je však patrně míněna „jaké hmotné či hmatatelné zisky“ obec může očekávat. Je jich celá řada. Od bezplatné právní poradny, přes slevy na software (například Microsoft či produkty právního programu ASPI a mnohé další), nákup automobilů Škoda až po bezplatné zasílání měsíčníku Informační zpravodaj a Elektronického zpravodaje. Samozřejmostí jsou i snížené účastnické poplatky na rozličné semináře, případně vzdělávací kurzy.

2. Jak je v SMO zařízeno, že v jeho rozhodování nepřevládají zájmy některé politické strany? Svaz je jednoznačně nepolitickou organizací. Starostové rozhodují hlasováním a již z toho důvodu, že většina starostů je tzv. stranicky nezávislých, není možná nadvláda nějaké politické strany.

3. Nehrozí při případné profesionalizaci v meziobecní spolupráci růst nákladů a byrokracie? Naopak. V každé obci se někdo musí věnovat, byť třeba ne na plný úvazek, školství, svozu komunálního odpadu, účetnictví nebo najímání privátní firmy, chce-li připravit žádost o dotaci. Jeden odborník pro více obcí vyjde nesrovnatelně méně. U nákupu energií může jít o úspory až 20 %.

4) § 63 zákona o obcích

5) § 43 až 55 zákona o obcích

6) www.obcesobe.cz

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Evropská charta místní samosprávy

Užitečné odkazy

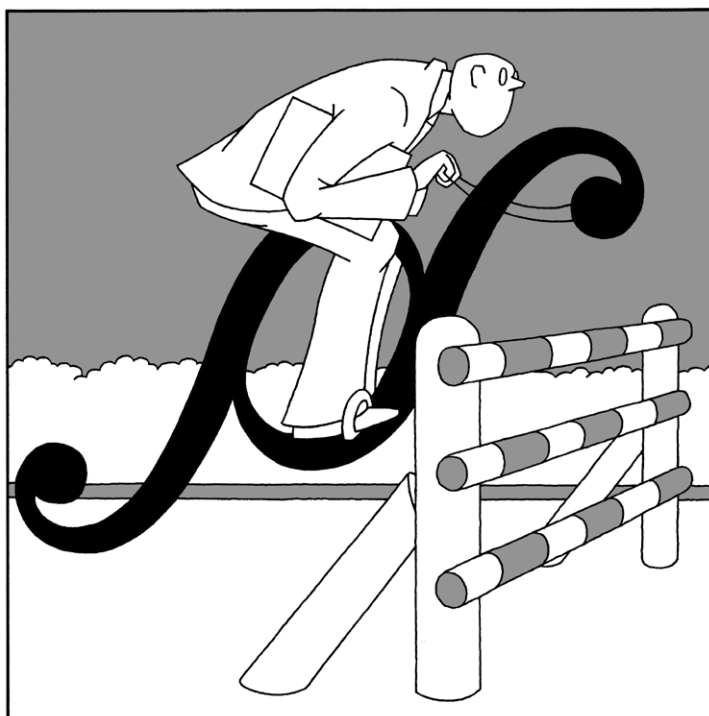
- Svaz měst a obcí České republiky:
- www.smocr.cz
- www.obcesobe.cz
- www.odpovednyzastupitel.cz
- www.partnerskamesta.cz
- Council of European Municipalities and Regions: www.ccre.org

18 Jak se vyznat v právních předpisech

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.

„Zákony jsou pavučiny, skrze něž velké mouchy proletí, kdežto malé se do nich zapletou.“ (Charles Louis de Montesquieu)

Citát klasika, uvedený navíc hned na počátku kapitoly, by mohl v mnohých z vás navodit (nesprávný) pocit, že snaha porozumět právním předpisům představuje pro „běžného jedince“ (či pro toho, kdo se ztotožňuje s pozicí malé mouchy) předem ztracený čas, který by bylo radno vyplnit bohubibější činností, ať už ve prospěch obce či jinak. Smyslem následujících řádek by proto mělo být – kromě hlavního účelu, jímž je (vskutku základní) objasnění struktury a fungování právního řádu – i rozptýlit skepsi, jež na mnohé dopadá při pouhém pomýšlení na paragrafy a odstavce. Ostatně ani citovaný klasik chmurným myšlenkám nepropadl, což dokládá mimo jiné jeho nejslavnější dílo O duchu zákonů.



18.1 Obecný výklad

Žádný občan moderního evropského státu, natožpak ten, jenž na sebe vzal zastupitelské břímě, nemůže spoléhat na to, že by snad mohl při své činnosti právo jakkoliv opomíjet, ignorovat. A samozřejmě nemůže počítat s tím, že bude mít na každém svém kroku k ruce kvalifikovaného právníka, jenž jej bude permanentně provádět úskalími právní regulace.

Nezbytný pojmový základ podejme hned zkráj: **Právo je** (především vedle morálky či náboženství) **jedním z normativních systémů – jde tedy o (vnitřně strukturovaný) soubor platných norem (pravidel chování).** Od ostatních normativních systémů se liší tím, že je vynutitelný státem.

Hlavními prameny práva jsou přitom v našem kontinentálním právním systému **právní předpisy**, označované také jako normativní právní akty. Pod pojmem **prameny práva** se v právním jazyce obecně rozumějí formy, v nichž je právo obsaženo; jde zejména o ústavní zákony, zákony, nejruznější vyhlášky či nařízení (včetně vyhlášek a nařízení obcí), ale rovněž i některé mezinárodní (respektive všechny tzv. normativní) smlouvy či obecné zásady právní. V závislosti na „podněbí“

mohou pak mít postavení prameny práva i existující obvyčeje a soudní precedenty (pohybujeme-li se opět v oblasti západního světa; specifika některých systémů, práva šaría či stále funkčních kmenových uspořádání ponechme stranou).

Samotné právní předpisy tedy představují pouze část myslitelných pramenů práva, byť část nepochybně nejfrekventovanější. Lze je chápat coby výsledek právo-tvorné činnosti orgánů veřejné moci, ať už jde o orgány státní či orgány samosprávné, orgány moci zákonodárné či orgány moci výkonné. Typickou vlastností právních předpisů je jejich **obecnost** (abstraktnost). Měly by se vždy vztahovat na určitou skupinu případů stejného druhu a zároveň na (konkrétně) neurčený počet adresátů. Čímž se podstatně liší od aktů individuálních soudních či správních rozhodnutí.

18.2 Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace

18.2.1 Vnitrostátní právní předpisy

Český právní řád – ačkoli se to na první pohled nemusí zdát – **je vnitřně strukturovaný, hierarchický systém**, založený v prvé řadě na odlišné právní síle právních předpisů, které ho tvoří. Na vrcholu pomyslné

pyramidy stojí Ústava, respektive ústavní zákony, které mají právní sílu nejvyšší. To znamená, že ostatní právní předpisy s nimi musí být v souladu, nebo se od nich svým obsahem dokonce odvozují.

Jistým specifikem České republiky je tzv. polylegální ústava, tj. existence více platných a účinných ústavních zákonů o formálně stejné právní síle. Souhrn všech platných a účinných ústavních zákonů se pak v našich podmínkách výslovně nazývá **ústavním pořádkem**, v rámci něhož je nicméně základním stavebním kamenem právního řádu (včetně ústavního pořádku) Ústava České republiky¹. Přinejmenším stejnou pozornost ovšem zasluhuje ještě Listina základních práv a svobod².

Ústava ČR vymezuje základní hodnotové, funkční a organizační principy státu, jako je dělba moci (zákonodárná, výkonná, soudní), stanoví další nutné záruky pro zachování a snad i rozvoj demokracie a právního státu, ale rovněž výslovně zakotvuje i existenci územní samosprávy a východiska vztahu mezi ní a státem.

Listina základních práv a svobod pak garantuje existenci nezadatelných, nezciťitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních subjektivních práv (a svobod) člověka a občana.

Po zákonech ústavních přicházejí na řadu **zákony** tzv. běžné, upravující nejrozmanitější oblasti lidského života. Činí tak regulací rovnoprávných vztahů mezi fyzickými a právními osobami navzájem (tzv. soukromé právo) nebo regulací jejich (nerovných) vztahů k státu a dalším držitelům veřejné moci, a to včetně procesů, jimiž se má uskutečňovat (tzv. veřejné právo).

Od ústavních zákonů se zákony běžné liší nejen zmíněnou (nižší) právní silou, ale též věcnou náplní a procesem, který je třeba k jejich schválení. Zatímco k přijetí ústavního zákona se vyžaduje souhlas obou komor parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny i Senátu, přičemž je nezbytná třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů, v případě zákonů běžných postačují obvykle většiny běžné, tj. nadpoloviční většina přítomných. Navíc Senát zde může být v případě nesouhlasu Poslaneckou sněmovnou přehlasován (ovšem nadpoloviční většinou všech poslanců). Samozřejmě – jak jinak – existují i výjimky, takže například zákon o státním rozpočtu schvaluje pouze Poslanecká sněmovna (a vždy na návrh vlády), naopak volební zákony vyžadují i souhlas Senátu, který nelze nahradit. „Zhatit“ přijetí zákona – byť nikoli každého a nikoli s neodstranitelnými následky – může pak svým vetem ještě prezident republiky.

Zvláštní typ zákonodárství představují **zákonná opatření Senátu**, která přijímá samotný Senát v období, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. První a poslední reálnou zkušenost s těmito právními předpisy má Česká republika z nedávného podzimu roku 2013. Zákonná opatření Senátu přitom musejí vycházet z vládního návrhu a musí je pak dodatečně schválit Poslanecká sněmovna na své první schůzi po opětovném ustavení (po volbách do Poslanecké sněmovny). Takto byla v roce 2013 dodatečně schválena všechna čtyři přijatá zákonná opatření Senátu. Jelikož však tři z nich byly svým charakterem „pouhé“ novely, přetrvává nyní coby „opravdový“ právní předpis do budoucna pouze zákonné opatření o dani z nabytí nemovitých věcí³.

Níže než zákony nalezneme v hierarchické pyramidě právního řádu tzv. **podzákonné právní předpisy**, někdy též označované jako právní předpisy prováděcí. Ale pozor, ne všechny předpisy podzákonné lze chápat jako „toliko“ předpisy prováděcí (opačný postup ovšem platí). Důvodem je rozdíl mezi právními předpisy původními a odvozenými, jak vysvětlíme dále.

Mezi právní předpisy **odvozené**, skutečně prováděcí právní předpisy, patří v první řadě **nařízení vlády a vyhlášky** ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, například Energetického regulačního úřadu nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a také České národní banky. Rozdíl mezi nařízeními vlády a vyhláškami spočívá v širších (a výslovným zákonem zmocněním nepodmíněných) možnostech vlády, která má obecné ústavní zmocnění⁴ vydávat k zákonům prováděcí nařízení, tj. nařízení, jimiž jsou pravidla obsažená v zákonech podrobněji specifikována a rozvedena. Vyhlášky (orgánů státní správy) lze naopak tomu vydávat pouze na základě výslovného zmocnění obsaženého v konkrétním zákoně a v mezích takového zákona⁵.

Nařízení obcí, která v obcích s volenou radou vydává v přenesené působnosti rada (v obcích bez rady – také v přenesené působnosti – zastupitelstvo), a dále pak **nařízení krajů**, také vydávaná v přenesené působnosti, jsou dalším typem odvozených podzákonných právních předpisů. Obcím a krajům se zde poskytuje možnost, aby příslušnou právní regulaci přizpůsobily místním podmínkám. Tyto předpisy pak platí pouze

1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

3) Zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí

4) Čl. 78 Ústavy ČR

5) Čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR

v daném územním obvodu. I k vydání nařízení obce či kraje musí samozřejmě existovat výslovné zákonné zmocnění.

Zmíněné odvozené podzákonné právní předpisy obecně upravují takové záležitosti, jejichž úprava zákonem by nebyla zcela praktická (podrobnější úprava řízení, formuláře k podání žádosti apod., nařízení obce upravuje například také místní tržní řád).

A podzákonné právní předpisy **původní**? V tomto případě náleží role normotvůrce zastupitelstvům územních samosprávních celků, a to při přijímání obecně závazných vyhlášek obcí (a obdobně též krajů).

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou původními právními předpisy proto, že je obec prostřednictvím zastupitelstva – při vyžadovaném souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů – přijímá a vydává v rámci své samostatné působnosti na základě vlastního ústavního zmocnění⁶. K jejich vydání se už nevyžaduje další zákonné zmocnění. Zásadním se v tomto ohledu stal nálezk Ústavního soudu z roku 2007 ve věci tzv. Jirkovské vyhlášky⁷.

18.2.2 Vnitrostátní legislativní proces

Typový **legislativní proces** při tvorbě právních předpisů (ať již státem, krajem či obcí) sestává (při jistém zjednodušení) standardně z následujících kroků:

- příprava návrhu právního předpisu,
 - projednání návrhu právního předpisu,
 - schválení návrhu právního předpisu požadovanou většinou,
- v podepsání právního předpisu příslušnými subjekty,
- vyhlášení právního předpisu.

Orgány, kterým role normotvůrce přísluší, už jsme zmínili. Každá z komor Parlamentu má svůj vlastní zákon, který tyto otázky blíže upravuje – jednací řád. V přípravě vládních návrhů právních předpisů či právních předpisů jiných státních orgánů se pak povinně postupuje podle tzv. Legislativních pravidel vlády. Na úrovni obcí a krajů upravují některé specifické otázky tvorby právních předpisů zákon o obcích (obecní zřízení) a zákon o krajích (krajské zřízení).

Závěr legislativního procesu ovšem není jen onou pověstnou třesničkou na dortu. Platí-li, že neznalost práva neomlouvá (byť nelze tuto zásadu chápat ve všech právních odvětvích zcela stejně), musí se na druhé straně umožnit každému adresátu právního předpisu, aby se s ním seznámil. **Vyhlášení právního předpisu** je tak nezbytnou podmínkou (*conditio sine qua non*) jeho platnosti a následné účinnosti (platnosti nabývá právní předpis právě vyhlášením).

Vyhlášení se děje různým způsobem. Ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy se vyhláší ve **Sbírce zákonů** a platnosti nabývají dnem vyhlášení, čímž se ovšem rozumí den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. Pokud není stanovena pozdější účinnost, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Nařízení vlády a uvedené vyhlášky mohou být přitom vyhlášeny nejdříve dnem, v němž je vyhlášen zákon, k jehož provedení jsou vydány, a účinnosti mohou nabýt nejdříve dnem, k němuž nabývá účinnosti zákon, k jehož provedení jsou vydány.

Právní předpisy obcí, tj. jak obecně závazné vyhlášky, tak nařízení obce, se vyhláší na **úřední desce** obecního úřadu. Právní předpis obce vyvěsí na úřední desce 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 obvyklém. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně i zde stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však opět dnem vyhlášení. Právní předpisy obcí nejsou publikovány v žádném uceleném, veřejně dostupném seznamu (jakým je například Sbírka zákonů). Podle zákona o svobodném přístupu k informacím však musejí být tyto předpisy dostupné způsobem umožňujícím dálkový přístup a podle zákona o obcích se s nimi může každý seznámit na obecním úřadě příslušné obce.

Právní předpisy krajů, tj. obecně závazné vyhlášky kraje a nařízení kraje, nabývají platnosti dnem vyhlášení ve **Věstníku právních předpisů kraje**. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, jde tedy o pravidlo obdobné Sbírce zákonů.

6) Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR

7) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, v němž byly v základních obrysech vymezeny hranice původní obecní normotvorby: „Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (svýhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny). Stanovení mezí samostatné působnosti obce svědila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ten v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem.“

18.2.3 Mezinárodní smlouvy a právní předpisy Evropské unie

Součástí právního řádu ČR jsou i některé **mezinárodní smlouvy**, konkrétně ty, které schválil parlament, prošly vnitrostátním ratifikačním procesem a byly vyhlášeny ve **Sbírce mezinárodních smluv**. Ústava dokonce závazně uvádí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva⁸. Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, takto stojí na pomyslném rozmezí mezi ústavními a běžnými zákony. Nemají sice vyšší právní sílu než běžné zákony, ale v případě rozporů mají přednost v aplikaci, tzn., že vnitrostátního zákona nelze použít na úkor mezinárodní smlouvy.

Specifické postavení má pak ještě **právo Evropské unie**. Evropská unie představuje nadstátní útvar, jehož je Česká republika od 1. května 2004 členským státem, a jako taková má i svůj vlastní (nadstátní) právní řád, odlišný od práva mezinárodního i vnitrostátního. Tomuto právnímu řádu se nezbytně podřizují jak členské státy, tak i právnické a fyzické osoby, včetně obcí a krajů. Právo EU a jeho vztah k právu členských států EU se vyvinuly na základě příslušných zřizovacích smluv Evropských společenství, v návaznosti na změny a doplňky přijaté v průběhu uplynulých desetiletí a zejména související judikaturu Soudního dvora EU.

Právo EU jako svébytný právní systém tvoří následující složky:

- **Primární právo (akty členských států)** – jde svým způsobem o obdobu vnitrostátního práva ústavního. Obsah primárního práva se v průběhu desetiletí vyvíjel, v současnosti ho tvoří v první řadě Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a to včetně všech protokolů a příloh, které jsou jejich nedílnou součástí, jakož i další mezinárodní smlouvy a jiné akty, které tyto smlouvy novelizují. Součástí primárního práva je dále Listina základních práv EU. Do primárního práva spadají i Smlouvy o přistoupení nových členských států k EU. Akty tvořící primární právo EU stojí v hierarchii předpisů práva EU nejvýše. Dohled nad jeho prováděním a nad souladem právních předpisů přijímaných institucemi EU na jeho základě a v jeho mezích (tedy sekundárního práva) s primárním právem vykonává zejména Soudní dvůr EU, jenž je v tomto směru (jde ale jen o jednu z jeho kompetencí) jakousi obdobou národního ústavního soudu.
- **Sekundární právo (akty Evropské unie)** představují právní akty přijímané institucemi EU (Evropským parlamentem, Radou, Komisí, respektive v kombinacích), konkrétně jde o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení, stanoviska.

Nařízení („regulations“) jsou obecně a bezprostředně závazné normativní akty, jejichž závaznost se projevuje mezi členskými státy i uvnitř těchto států, tj. bezprostředně i vůči jednotlivcům. *Směrnice („directives“)* jsou v zásadě závazné pouze pro členské státy, a to co do výsledku, jehož dosažení ukládají. Volba prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Mohou se ovšem stát bezprostředně závaznými, pokud stát ve stanovené lhůtě nesplní svou povinnost aplikovat jejich obsah do vnitrostátního právního řádu (pouze však, jsou-li dostatečně určité, přičemž standardně lze uvažovat pouze o možnosti jednotlivce dovolat se jejich obsahu vůči státu, nikoli naopak). *Rozhodnutí („decisions“)* jsou individuálními právními akty závaznými pouze pro své adresáty. *Doporučení („recommendations“)* a *stanoviska („opinions“)* nejsou závazná, nejsou tedy právními akty, nemohou zakládat povinnosti a práva.

Povahu a vlastnosti práva EU vymezovala v průběhu uplynulých desetiletí zejména judikatura Soudního dvora EU. Poslední velkou změnou smluv – Lisabonskou smlouvou byly potom některé dříve judikatorně vytvořené charakteristiky práva EU přímo zakotveny v primárním právu.

EU takto zejména vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech, svá suverénní práva. Jeho subjektem nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci. Tak jak právo EU ukládá povinnosti nezávisle na zákonodárství členských států, tak i dává vzniknout právům, která vstupují do jejich právní sféry. Ve vztahu k právu členských států (zahrnující v to plně i podzákonné právní předpisy územní samosprávy) se pak vyznačuje především vlastností nazývanou *effet utile*, jež je tvořena následujícími znaky:

v **Přímý účinek („direct effect“)** práva EU. Tím se rozumí, že normy obsažené v některých už zmíněných právních aktech EU zakládají samy pro jednotlivce práva a povinnosti, kterým poskytují ochranu národní soudy, a to bez zprostředkování v národním právním řádu. Znamená to, že vnitrostátní subjekt se může dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat. Tato povinnost platí shodně i **pro územní samosprávu** a její orgány. Logickou podmínkou přímého účinku každé normy ovšem je její jednoznačnost, nepodmíněnost a schopnost působit bez nutnosti zprostředkování, tedy její způsoblost a schopnost vnitrostátní

8) Čl. 10 Ústavy ČR

aplikace (tedy ve zmíněných nařízeních, za určitých situací v některých směrnících).

- **Přednost (nadřazenost, „supremacy“)** práva EU. Za základní pravidlo se mnohdy považuje fakt, že ustanovení práva EU s přímým účinkem vždy převáží nad jakýmkoliv ustanovením národního práva. Toto pravidlo by se mělo aplikovat bez ohledu na povahu ustanovení práva EU nebo národního práva (ústava, zákon nebo podzákonný předpis), též bez ohledu na to, zda ustanovení práva EU předcházelo nebo následovalo ustanovení národního práva. Tuto vlastnost práva EU nicméně neuznávají některé členské státy, respektive jejich národní ústavní soudy vůči vnitrostátnímu ústavnímu právu, na základě tzv. neporušitelných principů či jader vnitrostátních ústav. Původcem této doktríny je ústavní soud německý a italský, rázně tento přístup prosazuje Ústavní soud ČR⁹.

18.3 Hierarchie právních předpisů a vztahy mezi nimi

Jak již bylo řečeno, vztahy mezi právními předpisy jsou předurčeny v první řadě jejich „právní silou“. Základní pravidlo zde zní, že **právní předpis nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu vyšší právní síly**. Čas od času se však přesto stává, že běžný zákon odporuje ústavnímu, případně podzákonný předpis odporuje zákonu či přímo Ústavě ČR. To je samozřejmě špatně a právní řád zná prostředky, jak takový rozpor či nesoulad odstranit.

Prioritu zde má cesta skrze interpretaci právních předpisů – upřednostnění výkladu právního předpisu nižší právní síly, který jej činí konformním (souladným) s právním předpisem vyšší právní síly. V případě zákonů se mluví o tzv. ústavně konformním výkladu, obecně ovšem musí být ústavně konformními všechny předpisy nižší právní síly, tj. například i obecně závazné vyhlášky obcí. Při tomto způsobu řešení rozporů se z možných výkladových variant musí zvolit ta, která činí například v zákonu obsažené pravidlo nerozporným s pravidlem obsaženým v Ústavě. Nelze-li toho dosáhnout například prvotním jazykovým výkladem, nastupuje výklad logický, systematický, historický či teleologický (*k tomu též v podkapitole o výkladu právních předpisů*).

Pokud předchozí postup selže, tj. pokud žádná výkladová metoda nevede k odstranění zjištěného rozporu, přichází na řadu **zrušení (tzv. derogace) předpisu nižší právní síly**. V ideálním případě zruší nesouladné pravidlo (obvykle se nejedná o nesoulad celého předpisu, ale některých jeho ustanovení) sám jeho tvůrce (v případě zákona parlament, v případě obecně závaz-

né vyhlášky zastupitelstvo obce či kraje). Teprve tam, kde se tak nestane, nastupuje rozhodnutí Ústavního soudu.

Ústavní soudnictví je takto posledním prostředkem, jak se zbavit neústavního zákona, neústavní vyhlášky či nezákonné vyhlášky. Jakkoli není Ústavní soud oprávněn právní předpisy tvořit, může je pro rozpor s právními předpisy vyšší právní síly zrušit. Aby se jeho moc nestala příliš velkou, je ve své činnosti v zásadě vázán návrhy, které mu dojdou, tj. nemůže sám rozhodovat, který právní předpis podrobí přezkumu a následně jej zruší.

Pokud obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li ji obec do 60 dnů, pozastaví ministerstvo účinnost obecně závazné vyhlášky (tzv. sistace). Jestliže je obecně závazná vyhláška v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může ministerstvo pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec na základě uvedených kroků ministerstva sama nápravu, podá ministerstvo Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětné obecně závazné vyhlášky. Stejný proces se uplatňuje v případě nařízení obce, avšak s tím rozdílem, že namísto Ministerstva vnitra vystupuje jako orgán dozoru příslušný krajský úřad.

Ačkoli je nepochybně žádoucí tvořit právní řád jako vnitřně bezrozporný, v praxi se lze s těžší vyhnout případům, kdy na tentýž právní vztah bude dopadat několik navzájem si protirečících ustanovení předpisů. Skutečnost, že právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly má přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly, tzn. například ústavní zákon má přednost před „běžným“ zákonem (který má zase přednost před nařízením vlády nebo vyhláškou), se označuje latinským výrazem „*lex superior derogat legi inferiori*“. Ačkoli se zde hovoří o „derogaci“, nejde o nezbytné zrušení zákona jako takového, pouze se určité právní norma na daný případ neaplikuje. Při rozhodování soudního sporu o možnosti aplikace podzákonného právního předpisu je soudce vázán (jen) zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní

⁹ Ústavní soud ČR takto v nález ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (již několikrát spor o tzv. slovenské důchody) odmítl respektovat předcházející rozsudek Soudního dvora EU s tvrzením, že „nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires“.

smloouvou. Pouze dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu¹⁰. Při dalším řešení případu se uplatňují zavedená kolizní pravidla a ve složitějších případech určení přednosti se nedogmaticky uplatňují další právní postupy.

18.4 Výklad právních předpisů

Mnohé právní předpisy nejsou na první pohled zcela srozumitelné. Některá ustanovení mohou vést k více závěrům, jiná se tak často mění, že je obtížné vycházet z jakékoli ustálené praxe. Při uplatňování nového občanského zákoníku¹¹ se veřejnost začala setkávat v právních vztazích dokonce s výrazy připomínajícími tak trochu romány Aloise Jiráska. A pak tu máme už zmíněnou přirozenou povahu psaného práva. To je nezbytně založeno na obecných pojmech a obecném vystižení událostí, aby pod ně bylo možno vměstnat celou řadu konkrétních případů v drobných i významných znacích se odlišujících. Jak se ovšem s takovým stavem vyrovnat, jak zjistit **pravý význam** nějakého právního pravidla?

V České republice neexistuje (a z povahy práva snad ani existovat nemůže) jedna konkrétní instituce, která by měla na starost podávat oficiální, bez dalšího závazný výklad právních předpisů, na který by se mohl každý spolehnout. Jediným státním orgánem, který se této funkci blíží, je **Ústavní soud**¹². Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou totiž závazná pro všechny orgány i osoby, což se týká nejen výroků, ale i tzv. nosných důvodů obecného charakteru, jak plyne z poměrně konstantní rozhodovací praxe Ústavního soudu¹³. Ústavní soud ovšem nerozhoduje o případném výkladu daného ustanovení na požádání, nýbrž až v souvislosti s právním případem. A ten se k němu dostává nejčastěji prostřednictvím ústavní stížnosti nebo návrhu na zrušení právního předpisu či jeho části.

18

Jak tedy postupovat, není-li vodítko k dispozici? Je zjevné, že předtím, než může být konkrétní ustanovení právního předpisu uplatněno (aplikováno) na konkrétní skutkový stav (životní situaci), tj. předtím, než můžete zjistit, jaké bude mít vaše konkrétní jednání právní důsledky – až již jde o jednání teprve zvažované či již učiněné, musí být sám obsah právního předpisu vyložen. Cílem takového výkladu je zjistit smysl textu právního předpisu s ohledem na jeho uplatnění v konkrétní životní situaci.

Výkladové metody se někdy dělí na standardní a nadstandardní, zjednodušeně z hlediska toho, jakým postupem (a z jakých hledisek) se má text právního předpisu testovat. Toto dělení se nicméně v praxi příliš neužívá

a rozhodně neplatí, že by při každém výkladu činěném soudy (a už vůbec ne správními orgány) byla využita celá paleta možných výkladových metod, případně, že by se postupovalo v přesně stanoveném pořadí.

Soudce německého ústavního soudu Winfried Hassemer pak vidí celou situaci následovně: „*Rozhoduj podle znění zákona, dbej na systematickou souvislost, v níž zákon stojí, následuj cíl regulace, který měl zákonodárce před očima, a říd se smyslem, který má zákon dnes.*“¹⁴ Tento citát v sobě přitom zahrnuje takřka všechny (dále zde zmiňované) podstatné výkladové metody.

Akcent na znění zákona je vlastní **jazykovému (gramatickému) výkladu**, jenž představuje gramatickou (či gramaticko-sémantickou) analýzu textu, prvotní a zcela nezbytný krok. Abychom se mohli dobrat významu textu, musíme ho nejdříve přečíst. Prioritu zde poté získává zásada výkladu podle obecného jazyka, tj. přiřazování takového významu jednotlivým pojmům, jaký mají v běžné řeči. Někdy je ovšem tato zásada převážena výkladem podle legální definice – tehdy, pokud zákon přímo stanoví, co se rozumí například „nepatrnou škodou“. Je však třeba především pamatovat, že jazykový výklad může být jen prvním krokem z mnoha¹⁵.

Logický výklad někdy nebývá považován za samostatnou výkladovou metodu, zmiňovaný autor citátu s ním například nepočítá. V poznámce citovaný Ústavní soud však ano a jak už řečeno, nálezy Ústavního soudu jsou závazné. Buď jak buď, tento způsob bývá někdy redukován na tzv. zvláštní logické argumenty, což znamená, že i při výkladu právních předpisů je nutno uplatňovat pravidla formální logiky, opřená již o základní Aristotelovy zákony (zákon totožnosti, zákon sporu a zákon vyloučení třetího). Autoři, kteří jej nepovažují

10) Čl. 95 Ústavy ČR

11) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

12) Čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR

13) Například nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 200/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. 151/2000 Sb. ÚS: „Výklad ústavněprávních otázek podaný Ústavním soudem v odůvodnění nálezu, zpravidla v jeho právní větě, má-li obecnou povahu, je všeobecně závazný stejně jako samotný výrok nálezu a jako takový tímto právním (ústavně-právním) názorem váže v povahově obdobných věcech i samotný Ústavní soud.“

14) Hassemer, W. Gesetzbindung und Methodelehre, in Zeitschrift für Rechtspolitik, N. 7/2007, s.2015, cit. z Wintr., J. Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013. 229 s.

15) Srovnejte již klasický nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97: „(...) naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“

za samostatný výklad, přitom tvrdí, že všechny typy výkladu musí být logické.

Výklad právního předpisu založený na hierarchii a kontextu se nazývá **systematickým výkladem**, a to pokud jde o kontext jednotlivých ustanovení zákona či vyhlášky i pokud jde o kontext právního řádu a role konkrétního právního předpisu v něm. Výchozím principem je totiž nutnost brát při výkladu zřetel na skutečnost, že každé jednotlivé pravidlo je součástí jednoho celku. Německý právník Rudolf Stamler měl v tomto směru v roce 1911 výstižně konstatovat: „*Kdo aplikuje jednotlivý paragraf zákona, aplikuje tím celý právní řád (the same blood runs in the whole organism)*“¹⁶. Bez systematického výkladu by byla také celá řada situací velmi obtížně řešitelná, nebo přinejmenším nikoli tak výstižně odůvodnitelná¹⁷.

Následující **výklad historický** je potom specifický svým „subjektivním“ pojetím. Při určování významu a obsahu právní normy se zkoumá zejména vůle normotvůrce a okolnosti vzniku právního předpisu, studují se důvodové zprávy, průběh rozpravy na schůzích Parlamentu (teoreticky však i na zasedání zastupitelstva obce), tak aby se zjistil skutečný úmysl normotvůrce, který chtěl do textu právního předpisu vtělit (ale možná se mu to nepovedlo šikovně či dokonce srozumitelně vyjádřit)¹⁸.

A ještě přichází na řadu **výklad teleologický**. Výklad svým způsobem „nejvolnější“, neboť usiluje o vystižení smyslu a účelu právní normy, a to případně i proti doslovnému znění zákona – ostatně slovo teleologie je odvozeno od řeckého výrazu *télos*, znamenajícího účel

či cíl. Nikoli však jednostranný výklad. Vykládá konkrétní právní normu při akcentování účelů a hodnot celého právního řádu, rovněž tak s důrazem na základní práva a svobody jednotlivce, se zřetelem na základní právní principy¹⁹.

V každodenní realitě jsou soudy, správní orgány, ale koneckonců i jednotlivci nuceni vykládat právní normy vyznačující se vágností a neúplností a hledat rozumná řešení tam, kde právní normy mlčí nebo jsou v konfliktu. Výklad právní normy by proto měl být vždy průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod.

18.5 Výkladové pomůcky

Pokud vás předchozí řádky poněkud znepokojily (což lze nejspíše předpokládat), učinme závěrem pokus

18) Názorným příkladem užití historického výkladu je rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 1921, č.j. 12285/21 (publik. Boh. A 966/21): „V plenárním sezení Národního shromáždění ze dne 28., resp. 29. února 1920 stal se ještě jednou pokus uplatnit myšlenku původní a zvrátit ono rozšíření kruhu osob, jimž má příslušet ochrana jazykových minorit, jaké bylo výborem ústavním usneseno a plenu navrženo. Účel ten měl návrh, aby na místě slov „od příslušníků jazyka této menšiny“ položena byla slova „od oněch občanů jiného jazyka“, a aby tímto doslovem, zejména však ukazovacím zájmenem „oni“ byli za nositele tohoto práva prohlášeni státní občané menšiny tvořící, kteří v předchozím textu jsou označeni. Avšak tento pozměňovací návrh byl zamítnut a přijat beze změny doslov výborem ústavním usnesený. Ze všeho toho vyplývá, že jak výbor ústavní, tak také plenum Národního shromáždění zamýšlely poskytnouti výhody jazykové § 2, odst. 2 také cizozemcům a že chtěly uskutečnit tento svůj úmysl změnou textu shora naznačenou, z něhož přívlastek „státní“ byl vypuštěn. Tento úmysl tak jasně projevený nesmí zůstat nepovšimnut při výkladu zákona. Přejít přes něj mohlo by se jen tenkrát, kdyby byl v zákoně sám nedošel výrazu, t.j. kdyby znění zákona samo stálo v přímém rozporu s intencí touto z motivů vyplývající.“

19) Tento výklad může též vést k možné největšímu vyhranění vůči výkladu jazykovému, jak již v minulosti několikrát prokázal opět například Nejvyšší správní soud, a to například v rozsudku ze dne 6. 7. 2009, č.j. 1 As 31/2009-81: „Otrocké následování doslovného znění zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá v moderním právním státě opodstatnění. Pokud vezmeme v úvahu jednu ze základních charakteristik právní normy (tenzi mezi její obecností a širokou variabilitou společenských vztahů, na něž dopadá) a nadprodukcí právních předpisů posledních let, jakož i jejich vzájemné překrývání, mohlo by trvání na doslovném znění zákona bez možnosti užití dalších výkladových metod (vedle metody jazykové) vést v konkrétních případech k absurdním důsledkům. V této souvislosti je k připomenutí výrok Gustava Radbrucha o nutnosti poznávání účelu v právu: „Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může zákonu rozumět lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší jako jeho autor“ (...). Touto citací Nejvyšší správní soud v žádném případě nechce relativizovat roli zákonodárce: jeho vůle je při vytváření právního pravidla určující. Pouze tím zdůrazňuje fakt, že ideální zákonodárce, který by upravit jasně, srozumitelně a bezrozporně veškeré právem regulované vztahy, je fikce.“

16) Kramer, E., Juristische Methodenlehre. 3. Vydání. Bern 2010, s. 86-87. cit. z Winttr., J. Metody a zásady interpretace práva. Praha : Auditorium, 2013. s. 62

17) Což dostatečně dokládá například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č.j. 3 As 3/2012 – 20: „Ustanovení § 70 zákona o silničním provozu stanoví pravidla chování řidičů za situace, kdy je provoz řízen světelnými signály. Je nepochybně pravdou, že ve svém odst. 2 písm. a) ukládá řidiči povinnost na signál s červeným světlem „Stůj!“ před dopravní značkou „Příčná čára souvislá“ vozidlo toliko zastavit. (...) Je zřejmé, že ustanovení neobsahuje výslovnou povinnost řidiče stát po zastavení vozidla při signálu s červeným světlem „Stůj!“, dokud tento signál nebude vystřídán jiným, právě z toho důvodu, že bezprostředně navazující ustanovení upravují chování řidiče při světelných signálech, které po signálu „Stůj!“ následují. A v nich je zakotvena jednak povinnost řidiče připravit se k jízdě a následně možnost pokračovat v jízdě. Za použití argumentu a contrario lze tedy dovodit, že řidič vozidla může pokračovat v jízdě, poté co vozidlo zastavil, až na signál se zeleným plným kruhovým světlem „Volno“, nikoliv pokud stále svítí signál s červeným světlem „Stůj“. Z uvedeného systematického výkladu podle Nejvyššího soudu nepochybně plyne, že řidič je povinen při řízení provozu na křižovatce světelnými signály na signál s červeným světlem „Stůj!“ jím řízené vozidlo před dopravní značkou „Příčná čára souvislá“ nikoliv pouze zastavit, ale nesmí tuto dopravní značku přejet, dokud mu světelný signál se zeleným plným kruhovým světlem „Volno“ nedá možnost pokračovat v jízdě.“

o opětovné uklidnění. Netřeba se obávat, že by byl jednotlivec, snažící se dopřít významu právních norem, ponechán jen vlastním dovednostem. Existuje celá řada (praktických) výkladových pomůcek.

18.5.1 Judikatura

Judikaturou vždy rozumíme soudní rozhodnutí, **především rozhodnutí soudů nejvyšších**. Kromě zmíněné výjimky týkající se rozhodnutí Ústavního soudu představují sice soudní rozhodnutí právně závazný výklad pouze pro procesní strany – účastníky řízení (judikatura tedy není obecně závazná a výklad soudů není právním předpisem), zpravidla však platí, že judikaturu nejvyšších soudů – zejména tu publikovanou v oficiálních sbírkách – soudy respektují a ve svých rozhodnutích následují výklad již jednou zvolený.

Důvodem, proč soudy konstantně aplikují právní názory obsažené ve starší judikatuře nejvyšších soudů, je i fakt, že pro změnu již dříve učiněného právního výkladu bývá nejvyšším soudům stanoven zvláštní postup (například projednání věci tzv. rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu či tzv. velkým senátem kolegia Nejvyššího soudu). Judikatura se tak významně podílí na zachování právní jistoty a částečně se přibližuje významu právních předpisů.

Procesní zákony zmocňují některé soudy, aby uveřejňovaly svá rozhodnutí v tzv. **sbírkách soudních rozhodnutí**. K takovým sbírkám patří například Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. Ústavní soud pak vydává Sbírku nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR²⁰.

18.5.2 Ostatní pomůcky

Z ostatních výkladových pomůcek uvedme různé odborné právní texty (naleznete je především v tištěných i elektronických verzích řady právnických časopisů), učebnice konkrétních právních odvětví, právníkové monografie. Většina z vás však bude mít patrně největší zkušenost s tzv. komentáři k jednotlivým zákonům, vydávanými vícero nakladatelstvími. Ty mohou jistě představovat cenného pomocníka. Jednotlivá ministerstva poskytují metodickou pomoc a různé výkladové pomůcky k zákonům, jimiž jsou gestory, a k vlastním vyhláškám. I takové zdroje mohou být v praxi velice užitečné, byť se svým významem blíží více komentářové literatuře než judikatuře.

Významným pomocníkem konečně může být pro zastupitele též Svaz měst a obcí ČR, například prostřednictvím svého legislativně-právního oddělení a na něj navázané **právní poradny**. Svaz měst a obcí ČR se ostatně k právním předpisům vyjadřuje v procesu jejich vzniku (patří mezi tzv. připomínková místa). Jeho výklady jsou samozřejmě rovněž jen doporučující, bezesporu však cenné, neboť se na nich zpravidla podílejí právníci s dlouhou praxí v oblasti komunálního práva a komunální politiky.

20) Rozhodnutí těchto soudů jsou taktéž – třebaže v anonymizované podobě dostupná v elektronické podobě na webech www.nsoud.cz, www.nssoud.cz a www.usoud.cz (resp. nalus.usoud.cz).

Související předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- zákon č. 107/199 S., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 128/1999 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí

- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Literatura

- Janků, M. a kol., Základy práva pro posluchače právnických fakult. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006
- Wintr, J., Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013
- Gerloch, A., Teorie práva, 3. rozšíř. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004
- Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003
- Kadečka, S., Právo tvorby místní (a regionální) samosprávy, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008
- Knapp, V., Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995
- Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R., (eds.): Judikatura a právní argumentace, Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Praha: Auditorium, 2006

Na příručce spolupracovali

Kapitola	Autoři	Oponenti
1 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	Mgr. František Lukl, MPA Mgr. Ludmila Němcová Mgr. Pavel Schlesinger Mgr. Pavel Drahovzal	Mgr. Petra Šimková
2 Odpovědnost zastupitelů	Mgr. Lukáš Rothanzl	JUDr. Adam Furek
3 Finance a rozpočet	Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.	Ing. Karla Rucká
4 Hospodaření s majetkem obce	Mgr. Ludvík Matoušek	JUDr. Adam Furek
5 Veřejné zakázky	Mgr. Václav Kacálek Mgr. Robert Pergl	Mgr. Monika Koudelková
6 Strategické plánování a řízení, územní rozvoj obce	Ing. David Koppitz Ing. Sylva Kováčiková	Ing. Jiří Houdek
7 Veřejné služby obcí	Jaromír Jech	JUDr. Adam Furek
8 Veřejný pořádek a bezpečnost	Mgr. Ing. David Bohadlo	Mgr. Martin Linhart brig. gen. Ing. Drahoslav Ryba
9 Sociální problematika a role obce	Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D. Jaromír Jech Mgr. Zdeněk Borkovec	Mgr. David Pospíšil
10 Školství	PhDr. Marcela Štiková	Mgr. Pavla Katzová
11 Kultura	Mgr. Květa Halanová	PhDr. Zuzana Malcová
12 Životní prostředí	Mgr. Pavel Drahovzal	Ing. Karel Bláha, CSc Ing. Karel Vlasák Ing. Jiří Klápště Mgr. Veronika Tomášková Ing. Mgr. Denisa Ammerová
13 Doprava	JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.	Mgr. Ján Skovajsa Martin Linhart Mgr. Michael Židův Mgr. Jana Nádvorníková
14 V demokracii vzájemně komunikujeme	JUDr. Adam Furek Mgr. Karolína Plasgurová Holá Mgr. František Nonnemann	Ing. Mgr. Oldřich Kužílek

Kapitola	Autoři	Oponenti
15 Kraje v České republice	Mgr. Lukáš Rothanzl	Mgr. Petra Šimková
16 Obce a EU	Mgr. František Lukl, MPA Ing. Oldřich Vlasák,	Ing. arch. Daniela Grabmüllerová, Ph.D.
17 Jak mohou obce a města postupovat společně	Jaromír Jech	Ing. Ivan Černý
18 Jak se vyznat v právních předpisech	JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.	JUDr. Adam Furek

Redakční rada

Předseda: Jaromír Jech

Členové: Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D.
Ing. Olga Kučerová
Mgr. Lenka Zgrajová
Ing. Eva Truhlářová
Mgr. Jan Mareš ml.
JUDr. Lukáš Váňa, Ph.D.
Josef Bezdíček
Mgr. František Lukl, MPA
Mgr. Jan Mareš, MBA
Mgr. Pavel Drahovzal
Ing. Marie Kostruhová
Mgr. Jiří Černožský
Ing. Jana Voldánová

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014

Ilustrace: Miroslav Barták

Editor: Jiří Černohorský

Korektura: Mgr. Lenka Zgrajová

Grafické zpracování: Jiří Kaufner

Obálka: Ondřej Svátek

Tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra o. o.

Příručka byla financována
z prostředků Evropského sociálního fondu
prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

Vydal Svaz měst a obcí České republiky.
Texty jsou redakčně upraveny.

Vydání první, Praha 2014

Příručku pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014 pro Vás připravil Svaz měst a obcí ČR v rámci realizovaného projektu Odpovědný zastupitel pro otevřenou a hospodárnou obec, který je spolufinancován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Jde již o 4. vydání praktického průvodce, který by se Vám, nejen nově zvoleným zastupitelům, měl stát užitečným pomocníkem a usnadnit Vám orientaci ve všech oblastech veřejné správy. Svaz napomáhá zastupitelům a úředníkům měst a obcí v rámci realizovaného projektu také souborem speciálních vzdělávacích programů, e-learningovými kurzy a poskytováním odborných poradenských služeb.

Svaz měst a obcí ČR je dobrovolnou organizací měst a obcí České republiky. Její kořeny sahají až do roku 1907, kdy byl založen Svaz českých měst v království Českém. Jeho cílem bylo společně hájit zájmy obecní samosprávy. Novodobá historie Svazu se pak začíná psát v roce 1990. První zřetelné úspěchy se dostavily v roce 1992, kdy začal být respektován vládou i ostatními orgány státní správy.

Dnes se již Svaz standardně podílí na přípravě zákonů a dalších opatření, které mají dopad na místní samosprávu, a snaží se posilovat ekonomickou samostatnost obcí. Od roku 2004 je Svaz povinným připomínkovým místem. V roce 2005 podepsal Dohodu s vládou ČR o vzájemné spolupráci, jejímž účelem bylo zavedení pravidelných konzultací zástupců Svazu s představiteli vlády. Tato společná jednání nad aktuálními tématy se konají minimálně jednou ročně. Užší spolupráce byla navázána také se stěžejními ministerstvy a poslaneckými i senátními výbory. Ročně Svaz připomínkuje zhruba dvě stovky právních norem.

Aktivní je i v oblasti evropské legislativy a dotační politiky. Opomenout nelze ani zahraniční spolupráci, v rámci které nejen pomáhá samosprávám v zemích, kde se demokracie teprve rozvíjí, ale zároveň získává i další zkušenosti a inspiraci pro vlastní činnost.

www.smocr.cz

